

**O *Gap* entre a elaboração e a operacionalização do Plano de Urbanização
do Quimiparque e Áreas Envolventes**

**– As Dificuldades (dentro do contexto estratégico) de regeneração urbana
em *brownfields***

Luciana Nunes Coelho Lana e Souza

**Dissertação de Mestrado em Urbanismo Sustentável e Ordenamento do
Território**

28 de Março de 2019

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Urbanismo Sustentável e Ordenamento do Território, realizada sob a orientação científica do Professor Doutor Gonçalo Manuel Ferreira dos Santos Antunes e Coorientação do Professor Doutor João Seixas.

Ao Papai e a mamãe, em especial,

À família e amigos.

AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho só foi possível porque contei com o apoio e incentivo de pessoas às quais agradeço aqui profundamente.

Ao Professor Doutor Gonçalo Antunes, pela sua orientação, dedicação, apoio, disponibilidade, saber que transmitiu, pelas opiniões e críticas que fez para contribuição deste trabalho e pelo imenso incentivo dado.

Ao Professor Doutor João Seixas pelo incentivo, opiniões e críticas que contribuíram igualmente para elaboração deste trabalho.

Aos docentes da FCSH, pela participação, colaboração e pelo incentivo.

Os agradecimentos são igualmente devidos aos entrevistados que disponibilizaram tempo e paciência e são um elemento fundamental deste trabalho de investigação.

A todos os amigos que de forma direta e indireta contribuíram através de palavras de apoio, carinho, paciência e atenção.

Em especial dedico este trabalho aos meus pais, que me deram a oportunidade de realizar um sonho. Pelo amor e carinho incondicional que prestaram ao longo da vida, pela educação e valores ensinados. Sem o apoio emocional diário de vocês não teria sido possível! À minha irmã e irmão que tiverem sempre presentes em todos os momentos que precisei. À vocês meu eterno agradecimento por tudo!

Ao meu sobrinho e afilhado, grande amor, que me motiva a seguir o caminho e ser o melhor exemplo possível.

A todos os meus familiares, em especial minha madrinha e grande amiga, meus tios, tias, primos e primas pelas vibrações, apoio e amor.

A todos o meu sincero e profundo Muito Obrigado!

RESUMO

O GAP ENTRE A ELABORAÇÃO E A OPERACIONALIZAÇÃO DO PLANO DE URBANIZAÇÃO DA QUIMIPARQUE E ÁREAS ENVOLVENTES – AS DIFICULDADES DENTRO DO CONTEXTO ESTRATÉGICO DE REGENERAÇÃO URBANA EM BROWNFIELDS.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento Estratégico, *Brownfields*, Regeneração Urbana, empresariamento urbano e Grandes Projetos Urbanos.

Este trabalho tem como estudo de caso o *Plano de Urbanização da Quimiparque e Áreas Envolventes* (PUQAE) localizado no concelho do Barreiro, Portugal, que compreende uma extensa área de *brownfield* com frente ribeirinha para o estuário do rio Tejo. Pretendeu-se analisar este plano sob a ótica de uma intervenção estratégica e complexa de regeneração urbana, que pretende reintroduzir um antigo espaço industrial no tecido urbano consolidado. Para tal, são consideradas as abordagens estratégicas, as atribuições e competências em nível local, regional e da administração central, assim como da Baía do Tejo, empresa gestora do território.

O trabalho se inicia por uma componente teórica, onde foram aprofundados os conceitos de planejamento estratégico, grandes projetos urbanos, empresariamento urbano, regeneração urbana e *brownfields*. Posteriormente, foi realizada uma análise empírica acerca do PUQAE, relacionando-o com os documentos estratégicos e orientadores com repercussão direta no território em nível municipal e regional, como, por exemplo, o “*Documento Estratégico Barreiro 2030*” (em desenvolvimento), o *Projeto do Arco Ribeirinho Sul* e o *Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa*. Nesta análise, pretendeu-se avaliar os pontos de confluência, divergência e efetiva repercussão das estratégias adoptadas e constatar o ponto de situação do PUQAE.

A questão principal tem como objetivo compreender o *gap* entre a elaboração e as possibilidades de operacionalização este plano de urbanização. A conclusão pretende salientar do ponto de vista teórico a complexidade da regeneração urbana da Quimiparque, a necessidade de reconciliar o pensamento estratégico local e regional, identificar e sistematizar as dificuldades deste processo e refletir sobre os obstáculos multiescalares desta abordagem.

ABSTRACT

THE GAP BETWEEN THE ELABORATION AND THE DEPLOYMENT OF THE URBAN PLAN OF QUIMIPARQUE AND SURROUNDING AREAS - THE DIFFICULTIES IN THE STRATEGICAL CONTEXT OF URBAN REGENERATION IN THE BROWNFIELDS.

Key words: strategical planning, Brownfields, urban regeneration, urban entrepreneur, major urban projects.

The case study of the present work is the urban plan for the "Quimiparque" and surrounding area (PUQAE), localized in the council of Barreiro, Portugal which involves a large brownfield area riverfront to the Tagus river. The aim was to analyze this plan through the perspective of a complex and strategical urban regeneration intervention, which intends to reintroduce a former industrial land to the strengthened urban fabric. To do so, the strategical approaches, the attributions and competences at both local and regional levels along with those of the central administration and the holding company of the territory - Baía do Tejo - were considered.

The work starts with a theoretical component where the concepts of strategical planning, the major urban projects, the urban entrepreneur, the urban regeneration and the brownfields were investigated. Later, an empirical study about the PUQAE was conducted, relating it to the strategy documents and the guidings with a direct impact on the territory at both municipal and regional levels, such as, for instance, the "Documento Estratégico Barreiro 2030" (in progress), the Arco Ribeirinho Sul project and the Regional spatial planning of the metropolitan area of Lisbon. In this analyse, we intended to assess both the confluence and divergent points along with the effective impact of the strategies adopted, reviewing the situation update of the PUQAE.

The first intent is understand the gap between the elaboration and the possibilities to operationalization of this urbanization plan. The conclusion pretends to highlight from a theoretical view the complexity of the urban regeneration of the Quimiparque, the feasibility of its deployment and the need to reunite the local and the regional strategical thinkings, identifying and systematizing the difficulties of this process and considering the obstacles of this multi-scale approach.

Sumário

INTRODUÇÃO	1
Enquadramento do tema e justificativa	1
Objetivos	4
Metodologia.....	4
1. CAPÍTULO I – REFERENCIAL TEÓRICO	9
1.1 O Planeamento Estratégico	9
1.1.1 Contextualização	9
1.1.2 A abordagem e conceito do Planeamento Estratégico	15
1.1.3 O Enfoque Metodológico do Planeamento Estratégico	22
1.1.4 Os Grandes Projetos Urbanos.....	24
1.2 As Intervenções Urbanas	28
1.2.1 A Regeneração Urbana	32
1.2.2 A Regeneração Urbana em Frentes Ribeirinhas	38
1.3 O <i>Brownfield</i>	41
2 CAPÍTULO II – ANÁLISE EMPÍRICA	48
2.1 O Plano de Urbanização da Quimiparque e Áreas Envolventes (PUQAE)	48
2.1.1 Caracterização do contexto do Barreiro	48
2.1.2 Caracterização da Quimiparque	54
2.1.3 Caracterização do Plano Urbanístico da Quimiparque e Área Envolvente (PUQAE)	59
2.1.4 Enquadramento e Orientações Estratégicas	73
2.1.5 A Operacionalização do Plano de Urbanização da Quimiparque e Áreas Envolventes	77
2.2 Documento Estratégico Projeto do Arco Ribeirinho Sul (PARS)	81

2.2.1	Contexto do Arco Ribeirinho Sul.....	81
2.2.2	O Projeto do Arco Ribeirinho Sul - PARS.....	83
2.2.3	Enquadramento e orientações estratégicas do PARS:	91
2.2.4	A operacionalização do PARS.....	92
2.3	Plano Estratégico Barreiro 2030	95
2.3.1	Âmbito, objetivos e modelo de abordagem	96
2.3.2	Diagnóstico Síntese	97
2.3.3	Cenarização	99
2.3.4	Referencial Estratégico	104
2.3.5	Modelo Territorial e Orientações Estratégicas Territoriais	105
3	CAPÍTULO III - REFLEXÕES E ANÁLISE CRÍTICA AO PUQEA – PERSPECTIVA HOLÍSTICA E MULTIESCALAR	108
3.1	Ponto da Situação	108
3.2	Análise e contributos para o desenvolvimento do território da Quimiparque e Áreas envolventes	109
3.2.1	Uma abordagem <i>Top-Down</i>	109
3.2.2	Ausência de planeamento de ações e objetivos operacionais claros e quantificados	111
3.2.3	Abordagens de empresariamento urbano e competitividade regional	111
3.2.4	As estratégias para mobilidade e acessibilidade	114
3.2.5	Abordagens estratégicas baseadas em <i>Clusters</i>	117
3.2.6	A operacionalização por regime de exceção	118
3.2.7	A operacionalização e o modelo institucional	119
3.2.8	A intervenção urbana e a governança colaborativa	120
3.2.9	O sistema de ordenamento do território e ausência de instrumentos para operacionalização do PUQAE	122

3.2.10 O <i>Lisbon South Bay</i> como instrumento para operacionalização da estratégia e a vocação do lugar	125
3.2.11 A competência estratégica da Quimiparque e do Barreiro, a autonomia local e a visão de futuro do Concelho	130
3.2.12 A sustentabilidade e alterações climáticas	132
3.2.13 Incertezas acerca do TCB	133
4 CAPÍTULO IV- CONSIDERAÇÕES FINAIS	136
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS (LIVROS, CAPÍTULOS DE LIVROS E PERIÓDICOS	143
ÍNDICE DE FIGURAS.....	156
ÍNDICE DE QUADROS	159
ANEXOS	161

LISTA DE ABREVIATURAS

ALITA - Área Logística Industrial e Tecnológica Anexa

AML- Área Metropolitana de Lisboa

APL- Administração do Porto de Lisboa

ARS -Arco Ribeirinho Sul

CMB- Câmara Municipal do Barreiro

CPS - Comunidade Portuária de Setúbal

CUF- Companhia União Fabril

DGOTDU - Direção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano

EUA -Estados Unidos da América

IGT- Instrumentos de Gestão do Território

MST - Metro Sul do Tejo

NAL- Novo Aeroporto de Lisboa

OE-Objetivo Específico

OG- Objetivo Geral

PARS - Projeto Arco Ribeirinho Sul

PEM - Plano Estratégico Municipal

PEMB - Plano Estratégico Municipal do Barreiro

PDM - Plano Diretor Municipal

PDMB - Plano Diretor Municipal do Barreiro

PEDEPES - Plano Estratégico para o Desenvolvimento da Península de Setúbal

PLP - Plataforma Logística do Poceirão

PME - Pequena e Média Empresa

PNPOT- Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território

POSEUR - Programa Operacional de Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos

PROT-AML - Plano Regional do Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa

PP - Plano de Pormenor

PU- Plano de Urbanização

PUQAE - Plano de Urbanização da Quimiparque e Áreas Envolventes

QREN - Quadro de Referência Estratégico Nacional

RJIGT - Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

RU – Regeneração Urbana

TCB - Terminal de Contentores do Barreiro

TIF - Tax Incremental Financing

TTT - Terceira Travessia do Tejo

INTRODUÇÃO

Enquadramento do tema e justificativa

O planejamento estratégico mudou o paradigma da visão estrita do planejamento urbano tradicional, tendencialmente funcionalista e tecnocrático, e abriu perspectivas para pensamentos mais positivistas e neoliberais, indicando propostas e potencialidades para distinguir um território em cenários globais cada vez mais complexos e competitivos (GUELL, 1997; GUERRA, 2000; RESENDE *et al.*, 2007; BRENNER, 2004; HARVEY, 1996).

As questões financeiras, econômicas, políticas e de gestão têm desafiado os territórios a se capacitarem e demandam avanços nas visões do planejamento urbano, requerendo mais criatividade e inovação. As abordagens empresariais advindas do planejamento estratégico transportados para a esfera da administração urbana proliferaram e passaram a ser interpretadas como catalisadores de estratégias de glocalização¹ no final do século XX. Com o declínio do planejamento tradicional, e sua incapacidade para abordar a complexidade do sistema urbano, a administração pública passa a adotar o planejamento estratégico sob forte pressão dos agentes econômicos para o desenvolvimento urbano (RESENDE *et al.*, 2007; GUELL, 1997; BRENNER, 2004; HARVEY, 1996).

Os planos estratégicos possuem maior liberdade nas suas proposições, diferentemente dos Planos de Ordenamento do Território, mais normativos e relacionados com o desenho e a forma urbanística, nomeadamente os Planos Diretores Municipais (PDM), Planos de Urbanização (PU) e Planos de Pormenor (PP). Os Planos Estratégicos Municipais (PEM) surgem com maior liberdade conceitual e programática de atuação por parte da administração urbana, com maiores chances de adequabilidade. O PEM passa a conciliar as potencialidades de diagnóstico, de participação popular, de envolvimento dos diversos agentes sociais e com maior liberdade propositiva (REZENDE *et al.*, 2007).

Segundo HARVEY (1985), o planejamento urbano passou a adotar uma postura ambivalente entre objetivos de crescimento econômico e justiça econômica. Com a crescente

¹ Glocalização é um neologismo resultante da fusão dos termos globalização e localização. Refere-se à presença da dimensão local na produção de uma cultura global. O indivíduo e a cidade estão localizados geograficamente num território, mas tem atuação e intervém globalmente. Acrescenta-se a esse significado a noção de fluxos econômicos decorrentes da mundialização da economia, a revolução digital e a noção de identidade social.

escassez de recursos do Estado ampliam-se as oportunidades para atrair investimentos da iniciativa privada, na interpretação pragmática da disponibilidade do recurso como elemento chave para a estratégia dos territórios resultante da crescente competitividade global. Para este autor, o governo passa a atuar dentro de uma lógica de empresariamento urbano a fim de atrair investimentos para o desenvolvimento do território e se destacar no contexto global.

“O governo local hoje, assim como no passado, pode oferecer sua própria forma de empresariamento, para fazer face à enorme mudança social e econômica acarretada pela reestruturação tecnológica e industrial.”
(KLUNKETT *et al.* apud HARVEY, 1996:49).

Os Grandes Projetos Urbanos de cariz estratégico merecem destaque dentro deste contexto, pois tiveram papel central na reconstrução da dinâmica das malhas urbanas e respectivos sistemas urbanos nas últimas décadas. Segundo CASTELLS *et al.* (1997) o planejamento estratégico torna-se um processo de legitimação destes grandes projetos urbanos.

Em termos gerais, entende-se que o planejamento estratégico deve criar consenso sobre um modelo de futuro da cidade, segundo a percepção das mudanças em curso, dar respostas às crises e à recessão dos setores básicos da economia, alcançando maior coesão e integração territorial. O planejamento urbano se faz voltado para o desenvolvimento econômico e competitivo, assumindo a cidade como local de produção, consumo e inovação, sempre em concorrência com outras cidades por novos mercados e novas indústrias. O crescimento econômico e a equidade passam a surgir de reivindicações concorrentes e, portanto, vem requerendo reajustes constantes na prática do planejamento urbano.

Áreas denominadas *brownfields* são um legado de espaços industriais improdutivos, abandonados ou subutilizados, resultado de um longo processo de esvaziamento industrial, que contaminadas ou não, propiciam o aparecimento de enclaves segregados do tecido urbano. Estas áreas são estratégicas para o sistema territorial urbano. A regeneração de áreas de *brownfields* envolvendo zonas ribeirinhas são operações complexas, que implicam elevados investimentos centrados em torno da recuperação ambiental para desenvolvimento e criação de emprego, retenção da população local e criação de novas atividades econômicas. Intervenções desse gênero em *brownfields* pretendem transformá-los em motores do desenvolvimento local, desenvolvendo socialmente as comunidades envolvidas e

reestabelecendo o sistema urbano. Por norma, são locais estratégicos e alvo de grandes projetos urbanos de cariz estratégico.

O PUQAE está inserido no território denominado *Arco Ribeirinho Sul* (ARS), que engloba três grandes projetos urbanos estratégicos glocalizados no estuário do Tejo, de relevância para o território da Área Metropolitana de Lisboa (AML), designadamente os territórios da Quimiparque (Barreiro), Siderurgia Nacional (Seixal) e a Almada Nascente (Almada). Tal afirmação está assente no documento estratégico consagrado pelos municípios envolventes no denominado *Projeto do Arco Ribeirinho Sul*, com enquadramento nas orientações expressas nos instrumentos de gestão territorial de âmbito supra municipal, o *Programa Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa* (PROT-AML). Estes três projetos envolvem intervenções estruturantes de regeneração urbana de *brownfields* com frente ribeirinha e de influência num sistema territorial alargado.

A partir do exemplo concreto do *Plano de Urbanização da Quimiparque e Áreas Envolventes* (PUQAE), se propôs o estudo de caso deste território considerado *brownfield* urbano, com frente ribeirinha, de forte cariz estratégico para o concelho, para o ARS e para a AML. Considerado neste trabalho como uma intervenção de regeneração urbana complexa, este plano será analisado sob duas óticas: a) a atuação da Baía do Tejo - a fim de sistematizar suas competências, analisar a sua integração com as esferas municipal, regional e do Estado Central; b) o papel do executivo na elaboração da sua estratégia municipal, na sua relação transversal com as estratégias do ARS e para a AML e sua atuação para concretização do plano.

Frente ao contexto da globalização e dinâmica das suas transformações, a questão central deste trabalho é a de **compreender o *gap* atual entre a elaboração e a concretização do plano, e por consequência identificar as principais dificuldades para futura implantação do PUQAE.**

Sendo assim, o interesse pela temática é justificado:

- Pela questão ambiental e urgência na refuncionalização destes territórios contaminados;
- Pela complexidade da intervenção, com valorização crescente da imagem, memória e identidade do lugar nos processos de regeneração urbana, com destaque para frente ribeirinha;

- Para melhor compreensão das abordagens estratégicas no planejamento urbano, e identificar as abordagens de empresariamento urbano e a abordagem integrada e participativa dentro do contexto global cada vez mais difícil.

Objetivos

Conforme os conceitos supracitados, os Quadros 1 e 2 fazem referência aos objetivos gerais e específicos do presente trabalho:

Quadro 1 – Objetivos gerais.

▪ OG 1: Avaliar o grau exequibilidade e sucesso dos grandes projetos estratégicos, a exemplo do PUQAE, frente ao contexto atual da globalização e de suas rápidas transformações;
▪ OG 2: Compreender e analisar a abordagem dos projetos urbanos de cariz estratégico municipal envolvendo uma intervenção complexa como a regeneração urbana em área de brownfield com frente ribeirinha;
▪ OG 3: Compreender a relação entre os planos estratégicos municipais e regionais, seus posicionamentos e abordagens dentro das rápidas transformações do competitivo global;
▪ OG 4: Aprofundar o estudo de conceitos de regeneração urbana em brownfields;
▪ OG 5: Refletir, numa abordagem crítica e holística, sobre a evolução e o desenvolvimento do PUQAE, assim como perceber quais as suas potencialidades, limitações e obstáculos.

Quadro 2 – Objetivos específicos.

▪ OE 1: Identificar quais as principais dificuldades para a elaboração e operacionalização do PUQAE;
▪ OE 2: Analisar a relação do PUQAE com o plano estratégico do município e outros projetos estratégicos previstos no âmbito do ARS;
▪ OE 3: Avaliar a atribuição de responsabilidades e competências na elaboração e operacionalização do PUQAE;
▪ OE 4: Analisar e clarificar a organização dos interesses econômicos, políticos e da comunidade local no PUQAE;
▪ OE 5: Perceber os impactos das estratégias regional e nacional (TTT, TCB, NAL, dentre outros) com repercussão no concelho do Barreiro, no ARS e consequentemente na implantação do PUQAE.

Metodologia

A metodologia utilizada na presente dissertação é apresentada de forma esquemática na Figura 1.

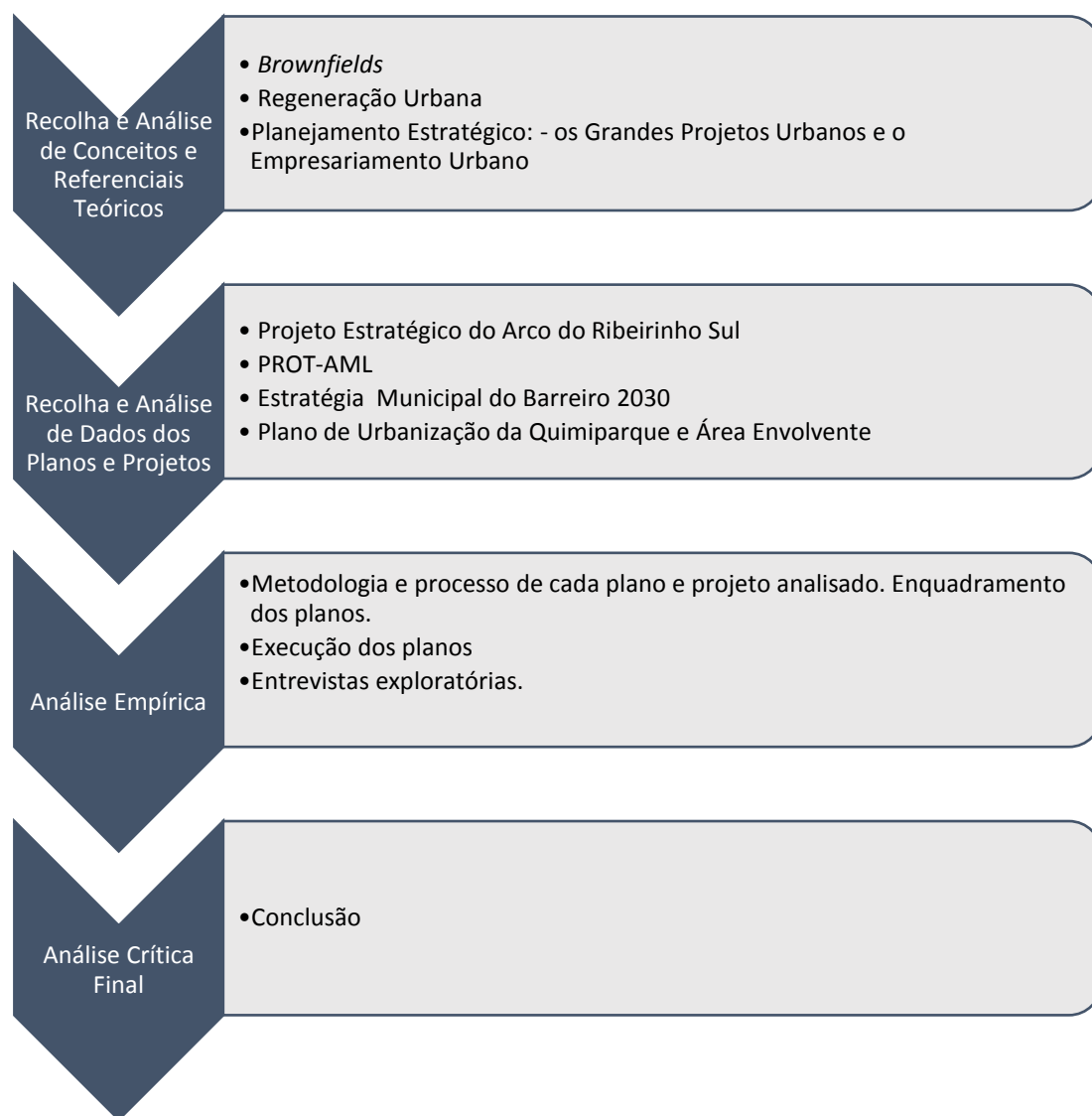


Figura 1 - Metodologia

Toda recolha de informação deste trabalho teve por base o trabalho de campo, pesquisa bibliográfica, documental e pesquisas exploratórias. A pesquisa bibliográfica incluiu livros, artigos científicos, teses, dissertações, legislação, relatórios e documentos técnicos. Também foram pesquisados jornais, revistas, noticiários, periódicos e mídia de forma geral.

As entrevistas exploratórias foram realizadas com atores envolvidos nos planos, processos e projetos, onde foram auscultados representantes políticos e do quadro técnico da CMB, com a entidade gestora da Quimiparque, atores locais ligados a atividades específicas e coletividades de participação local, e por fim, estudiosos e investigadores sobre o tema para recolher informação científica, aprofundamento e contributo para análise.

- A. Entrevista com **autarquia local**, o vereador **Rui Miguel de Santos Braga**, responsável pelos pelouros: Gabinete de Inovação e Novas Tecnologias, Desenvolvimento Económico e Turismo e Departamento de Planeamento, Gestão Territorial e Equipamentos onde se insere a Divisão de Planeamento, Ordenamento do Território e Informação Geográfica, Divisão de Gestão, Reabilitação, Revitalização Urbana e Licenciamento, Divisão de Obras, Estudo e Empreitadas, Gabinete de Trânsito, Frota, Equipamentos e Logística e Divisão de Fiscalização. Gabinete de Descentralização, integrado na Divisão Jurídica e de Administração Geral. Divisão de Comunicação, Relações Públicas e Protocolo. A entrevista foi realizada no dia 05 de Setembro de 2018.
- B. Entrevista com **autarquia local** com o **Sr. Arquiteto Emanuel A. Santos**, Diretor de Departamento na CMB que lidera as unidades orgânicas com competências ao nível do Planeamento Urbano e Territorial, Informação Geográfica, Gestão Urbana, Intervenção em Espaços Públicos e Equipamentos Municipais, Fiscalização, Trânsito, ao que se soma a gestão de frota. A entrevista foi realizada no dia 03 de Outubro de 2018.
- C. Entrevista com a **Baía do Tejo** na presença com o **Sr. Arquiteto Sérgio Paulo Barradas Saraiva**, Vogal Executivo da entidade gestora e com o **Sr. Engenheiro Miguel de Araújo**, Diretor dos Parques da entidade. No âmbito dessas entrevistas na Baía do Tejo realizou-se uma visita acompanhada pelo Engenheiro Miguel de Araújo no dia 05 de Setembro de 2018, o que permitiu um conhecimento mais próximo do território.
- D. Entrevista com o **Doutor André Filipe Fernandes**, atual Diretor da Marina Parque das Nações. Foi investigador e bolseiro no Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional e no Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais, tendo desenvolvido a sua **tese de doutoramento sobre o Arco Ribeirinho Sul**. A entrevista foi realizada no dia 16 de Novembro de 2018 e teve como objetivo de aprofundar o conhecimento científico sobre o tema e território.
- E. Entrevista com **ator local** através da **Associação Barreiro Patrimônio Memória e Futuro (ABPMF)**, o **Sr. Engenheiro Armando Teixeira**, que trabalhou na Quimigal por muitos anos, escritor e investigador da história do Barreiro com oito livros publicados sobre a cidade e sobre a Quimiparque. A entrevista foi realizada no dia 24 de Janeiro de 2019.
- F. Entrevista com **ator local** através da **Associação das Coletividades do Concelho do Barreiro (ACCB)** com o **Sr. Daniel Ventura**, a fim de perceber e conhecer o movimento associativo do concelho, governança e processos participativos com envolvimento das coletividades locais. A entrevista foi realizada no dia 23 de Janeiro de 2019.
- G. Entrevista com a **Professora Doutora Margarida Queirós**, do Instituto de Geografia e Ordenamento do Território (IGOT), investigadora efetiva do Centro de Estudos Geográficos (CEG) e Diretora da revista

Finisterra. Colaboradora do projeto DivesT: *Desinvestimento e Impactos Económicos, Sociais e Territoriais* que contemplou o território. A entrevista foi realizada no dia 05 de Março de 2019.

- H. Entrevista com o Geógrafo e Urbanista **Dr. Sérgio Barroso**, colaborador permanente do Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano Lda (CEDRU), desde 1996, exerce as funções de seu Diretor desde 2001. É especialista nas áreas do ordenamento do território e adaptação às alterações climáticas, do planeamento urbano e estratégico e da avaliação de políticas públicas. Com relevância para este trabalho, coordenou as componentes sistema urbano, habitação e equipamentos, no processo de alteração do PROT AML, em 2008, e integrou a equipe responsável pelo estudo para a *Análise Técnica Comparada das Alternativas de Localização do Novo Aeroporto de Lisboa na Zona da Ota e na Zona do Campo de Tiro de Alcochete*. Coordenou a equipe nacional responsável pela elaboração do estudo “*Desenvolvimento Urbano Sustentável em Portugal: Uma Abordagem Integrada*”, promovido pela Comissão Europeia e a avaliação intercalar do *Programa de Desenvolvimento Urbano Comunitário K’CIDADE*, e fundamentalmente para contributo deste trabalho, coordenou o *Plano estratégico para o Barreiro 2030*. Entrevista foi realizada no dia 11 de Março de 2019.
- I. Entrevista com o **Professor Doutor Mário Vale**, diretor do Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa e membro do Grupo de Investigação ZOE desta unidade, professor Catedrático do Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa. Particularmente para contribuição deste trabalho, coordenou o projeto *DivesT: Desinvestimento e Impactos Económicos, Sociais e Territoriais* que contemplou o território, além do conhecimento científico sobre criatividade urbana, desinvestimento industrial, estratégias regionais e regeneração urbana, dentre outros aspectos relevantes para este trabalho.

No que se refere à estrutura do trabalho, na parte I procedeu-se o enquadramento teórico, onde foram aprofundados e discutidos os conceitos do planeamento estratégico, empresariamento urbano, grandes projetos urbanos, os conceitos de intervenção urbana, particularmente a regeneração urbana, e por fim, o conceito de *brownfield*. A clarificação conceitual se mostrou relevante para compreensão destas abordagens e como se articulam com o estudo de caso do PUQAE, e por fim, contribuir para a análise empírica, reflexões e considerações finais.

Em seguida, conduziu-se na parte II a contextualização e caracterização acerca dos planos e projetos estratégicos envolvendo o território em estudo (aprovados ou em fase de elaboração), nomeadamente o “*Documento Estratégico do Projeto do Arco Ribeirinho Sul*” (PARS), o “*Documento Estratégico Barreiro 2030*” (Barreiro 2030), o “*Plano de Urbanização da Quimiparque e Áreas Envolventes*” (PUQAE) e “*Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa*” (PROT-AML). Essa análise empírica pretendeu analisar a

influência dessas estratégias regionais e as dinâmicas produzidas no PUQAE e no Barreiro, a compreensão das especificidades locais, as especificidades das intervenções propostas, auferir a existência de uma lógica comum entre as estratégias e intervenções com incidência no território, e por fim, estabelecer o ponto de situação do plano.

A parte III faz reflexões e análise crítica ao PUQAE sobre uma perspectiva holística, estabelecendo a correlação com o referencial teórico, confrontando com os resultados obtidos das entrevistas exploratórias e apontamentos encontrados na pesquisa bibliográfica.

A parte IV apresenta as considerações finais, comentário geral e apontamentos futuros.

Erro! A origem da referência não foi encontrada.

1. CAPÍTULO I – REFERENCIAL TEÓRICO

1.1 O Planejamento Estratégico

1.1.1 Contextualização

Nas últimas décadas do século XXI, a urbanização e o desenvolvimento de infraestruturas urbanas foram utilizadas como instrumentos para absorção do capital excedente. Segundo SASSEN (2007), a urbanização tem um papel ativo na absorção do excedente econômico que o mundo capitalista produziu em busca do seu lucro. A competitividade cada vez mais acirrada, faz com que as diversas escalas do território concorram para atrair investimentos (CASTELLS *et al.*, 1997; HARVEY, 1980, 1996, 2005; SOJA, 2010; SASSEN, 2007).

O neoliberalismo fez do espaço urbano o palco das suas estratégias de crescimento econômico. A atuação na dinâmica política e econômica dos territórios pautou-se na lógica baseada nas demandas mercadológicas e no crescente consumo de espaço. A partir de contexto surgiu um novo modo de pensar e planejar as cidades, dando início a uma nova fase do Urbanismo a partir da década de 1970. Com a crise mundial do petróleo em 1973, a realidade urbana e a lógica imobiliária neoliberal começam a padecer em quase todo o mundo, juntamente com o planejamento urbano normativo ou tradicionalista, de caráter mais regulador do uso do solo (CASTELLS *et al.*, 1997; HARVEY, 1980, 1996, 2005; SOJA, 2010; SASSEN, 2007).

Parafraseando HARVEY (1996), a partir dos anos 70 alteram-se as prioridades do governo central. O *Welfare State* cai em declínio para dar lugar às novas formas de produção e gestão de cidades capitalistas, que mudaram de um regime fordista-keynesiano para um modelo de acumulação flexível, do paradigma do *welfare state* para o empreendedorismo urbano. A administração urbana passou a assumir novos desafios, requerendo uma nova abordagem inovadora e empreendedora para aliviar a pressão econômica sobre as áreas urbanas, em especial as que entraram em declínio, e assegurar um futuro melhor para suas populações.

Na década de 1980, para teóricos como HARVEY (1996) a abordagem do gerenciamento urbano passa a configurar uma abordagem de “empresariamento urbano”. As

cidades capitalistas passam a assumir um comportamento empresarial em relação ao desenvolvimento econômico (HARVEY, 1996:49).

Transformações urbanas significativas transcorreram com o advindo da globalização no final do século XX, com a introdução de novas tecnologias de transporte e telecomunicação e com a nova ordem econômica mundial baseada no consumo e competitividade. O padrão de desenvolvimento urbano e econômico leva a um crescente consumo do espaço e consequente pressão econômica nas áreas urbanas (CASTELLS *et al.*, 1997; HARVEY, 1980, 1996, 2005; SOJA, 2010; SASSEN, 2007).

Essas transformações originaram novos desafios urbanísticos. Segundo SASSEN (2007) o processo da globalização causou impactos nas principais áreas urbanas e resultou em profundas alterações nas políticas urbanas. A dinâmica do espaço passa a traduzir os movimentos econômicos, sociais e políticos e que revelam suas complexidades e contradições (GUERRA, 2000:43-44).

Após a crise mundial do petróleo, a década de 1980 ficou marcada por crises econômicas em quase todo o mundo. A volatilidade dos mercados mundiais arrastou muitas cidades ao declínio ou baixo crescimento. Na Europa e nos Estados Unidos, planejadores começaram a repensar o modelo de cidade vigente relacionado às cidades feitas para carros e no movimento *urban sprawl*², na dicotomia entre o rural e urbano, na segregação social e territorial, e na forma desordenada do crescimento dessas cidades. Surge, portanto, o início da crítica ao modelo de urbanização frente a sustentabilidade da cidade compacta³. As questões financeiras, econômicas, políticas e de gestão começam a desafiar os municípios que passam a requerer avanços nas técnicas de planejamento urbano.

Nos anos de 1980 o planejamento urbano se tornou mais complexo. Os enfoques passam a ser multidisciplinares e requerem interação entre as escalas diversas da administração pública. Surge um esforço em suplantar as limitações dos planos tradicionais

² *Urban sprawl* é um termo em inglês designado para expansão urbana ou crescimento das cidades através da urbanização de áreas rurais e periféricas, dando origem a áreas suburbanas ou periurbanas com expansão urbana das populações humanas e atividades econômicas. Qualquer intervenção sobre o território que tenha por objeto, ou por efeito, a urbanização e a edificação de solo que anteriormente não era classificado como urbano (DGOTDU, 2008).

³ Conceito de cidade compacta propõe formas urbanas mais compactas, de maior densidade e uso misto consideradas ecologicamente mais corretas e economicamente mais viáveis do que cidades dispersas. Este conceito de forma simplista defende densidades equilibradas e a policentralidade.

meramente reguladores do solo e ineficazes dentro da nova abordagem do desenvolvimento econômico e de coesão social. A instabilidade global passa a requerer uma grande capacidade de antecipação a fim de não perder competitividade dos seus territórios. Surge a necessidade de se reagir antecipadamente e atuar estrategicamente. Surgem novas exigências para uma maior flexibilidade do planejamento urbano, com nova metodologia assente numa perspectiva mais dinâmica e interativa (GUELL, 1997; FONSECA, 2006; CASTELLS *et al.*, 1997; CHAMUSCA *et al.*, 2009).

A partir de então, ampliou-se a compreensão do espaço e a noção de sistema territorial. Parafraseando CHAMUSCA *et al.* (2009), o conceito de espaço passa a compreender a realidade econômica, social e identitária, fruto da expansão e aprofundamento das dinâmicas da globalização e complexidade das relações e interdependências entre diferentes atores e escalas o território.

Parafraseando GUELL (1997), as inovações tecnológicas e a nova configuração geopolítica da globalização afetaram o sistema urbano. As transformações sociais, políticas, políticas, tecnológicas e administrativas têm repercussão direta no desenvolvimento das cidades, o que gerou a necessidade de reavaliar o planejamento urbano clássico e integrar os conceitos e metodologia do planejamento estratégico empresarial na gestão urbana.

As abordagens empresariais na administração urbana proliferaram e passam a ser interpretadas como catalisadores de estratégias de globalização. Surge a partir deste contexto, na esfera do planejamento urbano, advindo das teorias econômicas do planejamento de empresas - o planejamento estratégico. Ficou difundido na década de 1990, principalmente nas cidades ocidentais, com ênfase nos Estados Unidos e Europa. Segundo FONSECA (2006:24), *“A importação de princípios e de metodologias da gestão empresarial assumiu-se como a técnica mais utilizada e consensual destas políticas territoriais emergentes, onde a promoção económica adquire um papel de relevo (...)”*.

Altera-se o paradigma da visão restrita do Plano Diretor Municipal e abrem-se novas perspectivas positivas no planejamento local, indicando propostas estratégicas para distinguir a cidade no cenário global competitivo. Para conquistar vantagens locais em uma determinada área urbana, os gestores públicos passam a adotar o planejamento estratégico para as tomadas de decisão. Cidades e/ou regiões urbanas passam a competir a partir da divisão espacial do consumo. Os investimentos para atrair o consumo se concentram na

qualidade de vida, na valorização do espaço, na inovação cultural, na elevação da qualidade do meio urbano, criação de equipamentos, boa infraestrutura (transportes e telecomunicações), criação de entretenimento, dentre outros. Estas se tornaram, no entanto, as principais estratégias de renovação e desenvolvimento urbano para assegurar a atratividade e consequente mobilização de recursos financeiros (SASSEN, 2007; FLORIDA, 2009; HARVEY, 1996).

De acordo com CASTELLS *et al.* (1996:155):

“(...) as grandes cidades devem responder a cinco tipos de objetivos: nova base econômica, infraestrutura urbana, qualidade de vida, integração social e governabilidade. Somente gerando uma capacidade de resposta a estes propósitos poderão, por um lado, ser competitivas para o exterior e inserir-se nos espaços econômicos globais, por outro, dar garantias a sua população de um mínimo de bem-estar para que a convivência democrática possa se consolidar”.

Segundo HARVEY (1996:53) *“Em meados dos anos 90 a formulação da política urbana assume a abordagem de empresariamento urbano caracterizado principalmente pela parceria público-privada, devido à escassez de recursos do Estado”.* Os Estados Unidos é considerado, nesta época, o grande palco para as estratégias de empresariamento urbano, que tem como objetivo político o desenvolvimento econômico através de empreendimentos imobiliários pontuais e especulativos. A cidade deveria se tornar um lugar atrativo, inovador e criativo para turistas, moradores, empresas, investidores a partir do investimento e financiamento externo. Este é marcado por alto investimento em infraestruturas de transporte, telecomunicações e na provisão de um ambiente adequado, principalmente do terceiro setor. Parte substancial destes investimentos são decorrentes de outras políticas e do próprio investimento público para agilizar e facilitar os interesses estratégicos de desenvolvimento. A administração urbana passou a criar “pacotes” ou projetos altamente atrativos, porém especulativos devido à alta volatilidade e instabilidade da economia global (HARVEY, 1996; ARAUJO, 2011).

Diversas estratégias de empresariamento urbano passam a ser utilizadas para a competitividade a partir da divisão espacial do consumo. Algumas cidades ou regiões metropolitanas possuem vantagens diferenciadas, sendo as que possuem mais recursos tendem a ter mais oportunidades e tornam-se mais seletivas que outras.

Dentre algumas destas estratégias estão o desenvolvimento de distritos industriais baseados em economias de aglomeração, atrativos de consumo como equipamentos de entretenimento e inovação cultural, valorização do espaço, sempre apoiados por estratégias de *marketing* territorial. Alguns exemplos destes projetos abrangem intervenções como a requalificação de centros históricos, a regeneração urbana de frentes ribeirinhas, grandes eventos internacionais, parques industriais, exposições universais, centros de convenções, etc.

O empresariamento urbano, inicialmente, tem o foco de atenção voltado para a economia política do local e não do sistema territorial. Os resultados produzidos foram diversos com alguns benefícios diretos e indiretos, e de graus diferenciados. Por vezes ocasionaram segregação social, e por outras a melhoria pontual ou de nenhuma alteração.

Desde a década de 1990, com a propagação do planeamento estratégico, um dos seus instrumentos mais utilizados foi o *marketing* territorial. Este instrumento também oriunda da filosofia do *marketing* empresarial. Segundo FERRÃO *apud* FONSECA (2006:28) “as primeiras experiências ou os planos estratégicos de 1ª. Geração foram fundamentalmente planos de *marketing* territorial para vender as cidades para o exterior”.

Alguns planos estratégicos se deram através de grandes intervenções ou associadas a grandes eventos internacionais como o que sucedeu em Barcelona, nos jogos olímpicos de 1992, e em Lisboa com a EXPO/98.

As estratégias de empresariamento urbano, conforme ARAUJO (2011), utilizaram o *Marketing Territorial* para promover a publicidade da cidade nos diversos canais da imprensa mundial. Utilizam-se dos seus recursos endógenos e vantagens locais para produzir condições de maior inserção económica mundial ou inserção nos fluxos dos capitais globais⁴, melhorando seu posicionamento dentro do ranking mundial. Hoje o *Marketing territorial* é considerado um instrumento complementar ao plano estratégico para colocar em prática as suas ações.

⁴ Inserção nos fluxos dos capitais globais tem abordagem para constituição do novo papel das cidades dentro do novo modelo de organização sociotécnica da produção a partir da introdução de novas tecnologias da informação e simultaneamente à reestruturação do capitalismo. “Em particular no que concerne ao processo de internacionalização do capital que juntos, estariam conformando um novo espaço de fluxos em substituição ao espaço dos lugares” (COMPANS, 1999:92).

A partir do século XXI, surgem novos desafios e questões ligadas a sustentabilidade ambiental. Os planejadores urbanos passam a questionar a abordagem do planejamento urbano estratégico praticado até então. Neste período, novas questões são introduzidas para além dos objetivos de competitividade e assume-se a uma postura para atuar no nível do consumo e desacelerar o esgotamento dos recursos naturais do planeta.

O empresariamento urbano que era centro da formulação da política urbana e das estratégias de crescimento urbano entraram em crise no século XXI. Segundo HARVEY (1996:57), *“(...) é fácil observar todas as aspirais ascendentes e descendentes do crescimento e da decadência urbana sob condições de empresariamento e competição interurbana. As respostas inovadoras e competitivas de muitas alianças das classes dominantes urbanas engendraram muita incerteza e no final tornaram o sistema urbano mais, em vez de menos, vulnerável às incertezas das rápidas transformações”*. Muitos destes projetos eram meramente especulativos, focados e concentrados no espetáculo e na imagem da cidade, mais do que no conteúdo dos problemas sociais e econômicos ou sob o enfoque de um sistema urbano territorial.

O antigo planejamento urbano ficou obsoleto à realidade social e econômica que não conseguiu perceber a complexidade urbana, desvalorizando a dimensão político-social e desconsiderando as decisões dos diversos agentes sociais urbanos. De acordo com GUELL (2013), fazem parte do novo contexto do planejamento urbano frente à sua crise e à mudança de paradigma aqui sintetizados e detalhados no anexo I:

Quadro 3- Novo Contexto do Planejamento Urbano

▪ A descentralização administrativa das competências urbanísticas;
▪ Introdução dos diversos <i>stakeholders</i> (agentes econômicos e da sociedade civil) nos processos de decisões);
▪ Competitividade das cidades cada vez mais determinante como fator de desenvolvimento urbano;
▪ Incorporação de inovações tecnológicas como sistema de informação geográfica (SIG) e automatização de procedimentos administrativos
▪ Maior exigência de transparência da atuação da administração pública decorrente da crise da coesão social;

▪ Fixação da abordagem sistêmica da cidade⁵;
▪ A sustentabilidade e a preocupação ambiental.

A crise do urbanismo tradicional e a expansão da doutrina liberal passam a requerer da gestão urbana novas formas de intervenção. A complexidade resultante dos fatores decorrentes da globalização, da demografia mundial, da preocupação com o meio ambiente, do ordenamento do território, da segregação social e territorial colocam novos desafios que pressupõem decisões no presente com impacto a médio e longo prazo.

A crise dos planos tradicionais baseados nas raízes do modelo racionalista e no pensamento técnico-racional não consegue interpretar a dinâmica territorial e justificar as tomadas de decisões no planejamento urbano (FONSECA, 2006). Surge a necessidade de reforçar a atratividade urbana frente às novas solicitações de índole econômica. Os planos estratégicos passam a constituir uma importante ferramenta para a administração urbana como veremos a seguir.

1.1.2 A abordagem e conceito do Planejamento Estratégico

Conforme FONSECA (2006), o conceito teórico de planejamento estratégico é recente nas ciências do território. Seu caráter inovador já suplantou três gerações de planos e ganha cada vez mais corpo teórico. Enquanto na década de 1980 se afirmava mais relacionado à competitividade e ao *marketing* das cidades e regiões, evoluiu nas últimas décadas para priorizar mais a equidade, numa perspectiva transgeracional, mais sustentável e participativa (FONSECA, 2006; CHAMUSCA *et al.*, 2009; GUELL, 2013).

O conceito de planejamento estratégico vem da prática militar, adequou-se ao mundo empresarial na metade do século XX, e passa a ser utilizado no campo do planejamento e gestão urbana a partir da década de 1980 e início dos anos 1990. Utiliza-se de conceitos, princípios e instrumentos analíticos da prática empresarial transplantados para o planejamento urbano. Sua gestão estratégica se faz através da gestão política criativa, descentralizada e democrática (GUELL, 1997; GUERRA, 2000).

⁵ Na concepção de GUELL (1997) *apud* GUERRA (2000:42) a abordagem sistêmica da cidade é entendida como “um sistema complexo de elementos ou partes conectadas, onde as atividades humanas estão entrelaçadas por comunicações que interatuam enquanto o sistema evolui dinamicamente. Neste sistema qualquer variação ou alteração, espacial ou estrutural, numa das suas partes origina uma reação em cadeia que modifica ou influencia outras partes do sistema”.

De acordo com GUELL (2013:37):

“(...) Estos nuevos procesos e instrumentos deberían asumir los compromisos siguientes: 1) Reconocer la complejidad urbana; 2) Respetar la diversidad de los agentes urbanos; 3) Emplear la prospectiva para manejar la incertidumbre; 4) Integrar los conceptos de competitividad, equidade y sostenibilidad; 5) Desplegar um eficaz modelo de gobernabilidad. “

De consenso comum entre quase todos os teóricos do Planejamento Estratégico uma das suas principais linhas definidoras é a complexidade do território, suas relações e interdependências. Esforça-se, antes de tudo, em dar conta de territórios e situações complexas. É considerado um processo que requer uma série de intervenções e ações que em conjunto deverão repercutir em todo o sistema urbano. O plano estratégico deve compreender ações e projetos multifuncionais que articulem com o território nas suas diversas escalas, municipal, regional ou central (GUELL, 2013; CHAMUSCA *et al.*, 2009; FONSECA, 2006; CASTELLS, 1997; ASCHER, 2010; PERESTELO, 1999).

Com a introdução do pensamento estratégico no planejamento urbano o principal objetivo passa a ser o processo mais que seus resultados. Esse processo é baseado na colaboração participativa, onde se definem os projetos estratégicos e linhas de ação para investimento urbano através de consenso, onde deseja-se que a coesão social seja garantidora dos compromissos acordados.

De maneira simplificada a primeira etapa deste processo compreende um diagnóstico baseado nas dinâmicas e ações em curso, nas demandas sociais, no potencial dos recursos endógenos e dos pontos fracos ou pontos críticos do local. Com base nesse diagnóstico pretende-se, de forma proativa, sistematizar e identificar cenários possíveis, mediante contextos internos e externos, para definição dos objetivos, estratégias e ações para a construção de uma visão de futuro consensualizada. Esse processo é flexível e aberto para se adequar aos diversos cenários de forma a antecipar as incertezas ou imprevisibilidades que possam surgir. Uma das suas principais características é ser distinto de outros planos regulatórios, pois o plano estratégico não é uma norma legal (GUELL, 2013; CASTELLS, 1997; FONSECA, 2006; CHAMUSCA *et al.*, 2009; PERESTELO, 1999).

Para CASTELLS *et al.* (1997), o planejamento estratégico deve ter caráter integrado com outras políticas de planejamento urbano. Deve ser coerente com outras atuações para dar coerência territorial e econômica aos principais projetos urbanos, assegurando o desenvolvimento de todo o sistema territorial. Tem como objetivo complementar outros planos e políticas urbanas, sejam eles de ordenamento do território ou socioeconômicas. Na interpretação de CHAMUSCA *et al.* (2009), e para fins deste trabalho, ressalta-se que o planejamento estratégico não substituiu o planejamento racional, e sim, complementa-o, introduzindo novas perspectivas.

Dentro do contexto econômico do seu surgimento, o planejamento estratégico tinha maior ênfase na competitividade e focava mais nos fatores exógenos e oferta territorial. Com a evolução da prática e aplicação das ferramentas do planejamento estratégico, hoje é considerado fundamental para seu sucesso a participação dos diversos *stakeholders* em todo o processo do plano, desde a análise e diagnóstico dos fatores até a construção da visão de futuro, objetivos e ações, até a monitorização e avaliação do plano. A natureza participativa deve contribuir não só para dar coerência e viés dos seus objetivos e projetos, mas também para integração do território, equilibrando entre a competitividade econômica, sustentabilidade ambiental e coesão social (GUELL, 2013). Essa característica participativa promove iniciativas em parcerias, assegura compromissos, que segundo FONSECA (2006) contribui para a descentralização dos processos de deliberação, decisão e implementação do plano.

Melhores ferramentas e metodologias estão sendo utilizadas e processos inovadores vêm conduzindo os planos estratégicos a um maior consenso sobre a cidade e consequentemente maior sucesso dos planos. Atualmente, a governabilidade, governança e o desenvolvimento sustentável são seus objetivos e estratégias-chave. Segundo CHAMUSCA *et al.* (2009) com a transição do conceito de governação para governança⁶ houve uma valorização dos habitantes e comunidades que introduziu mecanismos de contratualização e consenso que parecem resultar no planejamento urbano. A governança parece ser mais eficaz

⁶ No que diz respeito à governança, de forma simplificada, o governo passa a adotar medidas e ações baseadas no estado de direito, caracterizadas através da transparência, da responsabilidade, de forma inclusiva, igualitária, de efetividade, e eficiência na prestação de contas. Segundo BAGNASCO e LE GALÈS (2000) *apud* CHAMUSCA (2012:34) a governança é “um processo para a coordenação de atores, de grupos sociais e instituições no sentido de se atingirem objetivos discutidos e definidos coletivamente, num ambiente fragmentado e por vezes obscuro”.

e eficiente para resolver problemas urbanos de forma democrática. ASCHER (2000) afirma que a governança possibilita uma atuação associada às diversas instituições e representantes da sociedade civil para elaboração e implementação de políticas, decididas a partir de novos procedimentos deliberativos e consultivos. É definição do conceito de planejamento estratégico por GUELL (2013:55):

“La planificación estratégica de ciudades es un proceso sistemático, creativo y participativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, que define el modelo futuro de desarrollo, que formula estrategias y cursos de acción para alcanzar dicho modelo, que establece un sistema continuo de toma de decisiones y involucra a los agentes locales a lo largo de todo el proceso”.

Dentro dos preceitos do planejamento estratégico destaca-se a importância da incorporação ao planejamento urbano da noção de sistema. Ou seja, a cidade é entendida como um sistema dinâmico, de redes complexas, onde a atuação sobre qualquer parte deste sistema funcional pode afetar drasticamente qualquer outra parte e/ou todo o sistema. Sendo assim, o planejamento estratégico deve ser considerado um processo dinâmico e contínuo, que requer retroalimentação, revisão e avaliação constante devido à rapidez das mudanças, sejam globais, nacionais, regionais ou locais. Ressalta-se, ainda, a necessidade do plano fornecer indicadores para auferir seus resultados, envolvendo todos os agentes socioeconômicos continuamente, respondendo às diversas interações e possibilitando um refinamento na determinação dos seus objetivos, estratégias e ações (GUELL, 2013). Para CASTELLS *et al.* (1996:166):

“Um Plano Estratégico é a definição de um Projeto de Cidade que unifica diagnósticos, concretiza atuações públicas e privadas e estabelece um marco coerente de mobilização e de cooperação dos atores sociais urbanos. [...]No que se refere à definição de conteúdos, o processo participativo é prioritário, visto que dele dependerá a viabilidade dos objetivos ou atuações propostos. O resultado do Plano Estratégico não é uma Norma ou um Programa de Governo (embora sua assunção pelo Estado e pelo Governo Local deva traduzir-se em normas, investimentos, medidas administrativas, iniciativas políticas etc.), e sim um contrato político entre as instituições públicas e as da sociedade civil. Por isso, o processo posterior à aprovação do plano, a

continuidade e implementação de medidas ou atuações, é tão ou mais importante que o processo de elaboração e aprovação consensuais”.

O planejamento estratégico municipal (PEM) não é uma normal legal, é uma ferramenta de gestão para articular e orientar as políticas econômicas, sociais, ambientais e espaciais da cidade dentro de um horizonte temporal alargado. Deve ser entendido como um instrumento para gerir o território de maneira mais eficiente, competitiva, sustentável e com menor segregação social e espacial. Possui liberdade propositiva diferentemente dos planos de ordenamento do território, como o PDM, PU e PP que têm a obrigatoriedade de discorrer, por exemplo, às questões específicas do uso e ocupação do solo e edificabilidade. Ressalta-se que o PEM deve ter caráter integral e integrado, produzindo uma abordagem equilibrada entre ele e tais planos de ordenamento do território mais gerais.

Parafraseando GUELL (2013:58-60) são características desse novo paradigma do planejamento urbanístico tradicional frente ao planejamento estratégico aqui sintetizadas e descritas conforme anexo II:

Quadro 4 - Principais características do Planejamento Estratégico frente o Planejamento Tradicional.

▪ Predomínio do processo;
▪ Enfoque integrado e coordenado;
▪ Enfoque em propostas indicativas;
▪ Orientado para a demanda;
▪ Orientado para superar os limites administrativos;
▪ Enfoque no Processo Participativo;



Figura 2 – Comparativo entre o planejamento tradicional e o planejamento estratégico. Fonte: GUELL (2013:59) e FALCOSKI *et al.* (2014:5). Adaptado.

As características principais do planejamento estratégico podem ser resumidas da seguinte forma e detalhadas no anexo III:

Quadro 5 - Principais características do Planejamento Estratégico

▪ Visão integral e intersetorial do território;
▪ Visão de longo prazo;
▪ Conjunção de equidade, competitividade e sustentabilidade ⁷ ;
▪ Consideração com o entorno;
▪ Visão compartilhada;
▪ Visão sistêmica e prospectiva;
▪ Flexibilidade nas decisões;
▪ Concentração em temas críticos ou fatores-chave;
▪ Orientado para a ação;
▪ Visão Participativa e colaborativa;
▪ Modernização da administração;
▪ Desenvolvimento da oferta urbana competitiva;

⁷Nas primeiras décadas deste século o planejamento urbano evoluiu e introduziu a temática da proteção ambiental, sustentabilidade e equidade social, além do desenvolvimento econômico, mesmo que isso pareça um contrassenso. Proteger o meio ambiente, desenvolver a cidade economicamente com sustentabilidade, e ainda defender a justiça social são interesses conflituosos muitas vezes. O atual debate ideológico do planejamento estratégico de cidades gira em torno do alinhamento das questões da sustentabilidade e principalmente sobre as formas de governar. O processo de decisão estratégica deve fundamentar suas decisões e encontrar apoio que as suportem.

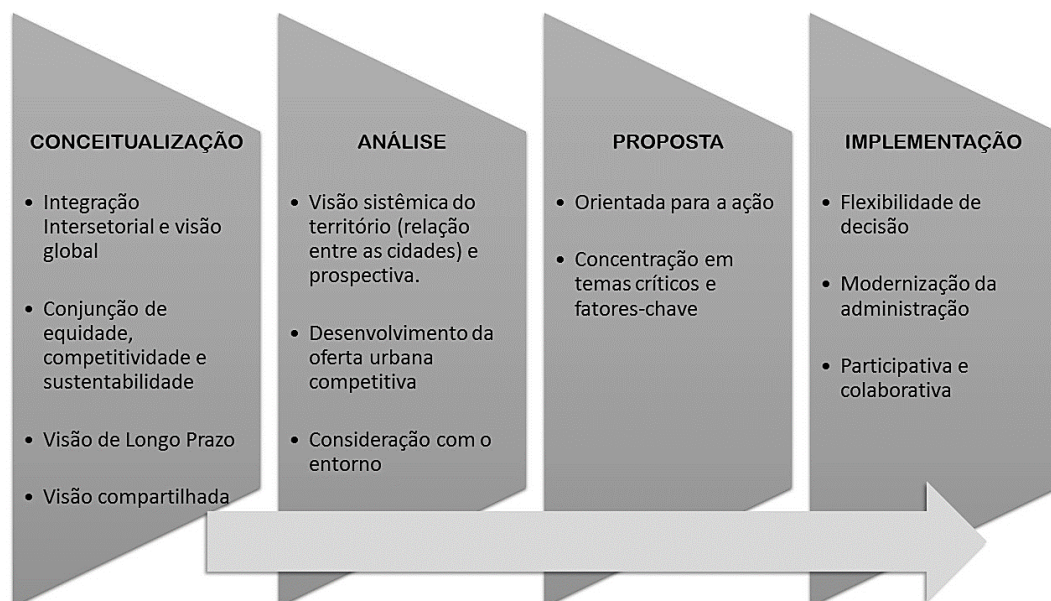


Figura 3 – Principais características do Planejamento Estratégico. Baseado em: Planificación Estratégica de Ciudades, GUELL (2013: 56). Adaptado.

As principais vantagens do planejamento estratégico estão na visão integral e intersetorial do sistema urbano de longo prazo e flexível, fazendo as necessárias revisões mediante novos contextos urbanos e globais. A formulação dos objetivos prioritários e concentração dos recursos limitados também é crucial no contexto de escassez de recursos financeiros. A participação ampla e colaborativa estimula e fortalece o tecido social, com capacidade de promover a mobilização da comunidade para o objetivo estratégico ao contrário de outros planos. Já o seu principal desafio está na coordenação alargada entre os diferentes níveis da administração (GUELL, 2013; FONSECA, 2006).

Para ASHER (2010), a gestão estratégica pode responder aos desafios essenciais do urbanismo contemporâneo em um contexto incerto, adaptando-se a uma sociedade complexa, e se articulando de forma inovadora às oscilações de curto a longo prazo, de pequena a grande escala, e junto aos interesses gerais e particulares. A gestão estratégica elabora ações e projetos das mais variadas naturezas, coerente para toda uma sociedade aberta e democrática, revisando, se necessário, os objetivos definidos ou os meios pré-estabelecidos para sua própria operacionalização.

Para a estruturação de uma metodologia do planejamento estratégico deve-se satisfazer a três preceitos conceituais e operativos, de acordo com GUELL (2013):

Quadro 6 - Princípios do planejamento estratégico

▪ A incerteza das transformações globais e do entorno – as dinâmicas transcendem fronteiras e capacidades administrativas. Aceitar a incerteza, analisa-la e interpreta-la faz parte do raciocínio para criação da visão estratégica. Recomenda-se a utilização de ferramentas de análise que ofereça maior flexibilidade da compreensão do entorno dinâmico e complexo.
▪ A crescente complexidade dos processos urbanos – pressupõe-se aceitar e reconhecer a complexidade até onde é possível compreendê-la. Deve-se pensar sob a ótica da variedade das escalas espaciais e nas dimensões temporais, considerar a evolução do território como descontínuo e de geometrias complexas, cada vez mais entendido como realidade econômica, social e identitária. O espaço é diversificado, dissociado e fragmentado com uma multiplicidade de identidades. Ao reconhecer as múltiplas identidades é possível criar espaços de partilha e desenvolvimento.
▪ A diversidade de agentes e interesses – aqueles que intervêm no desenvolvimento urbano são um ativo importante das comunidades urbanas e devem ser coordenados adequadamente. Para alcançar bons resultados é importante investir numa metodologia de organização e coordenação entre os diversos <i>stakeholders</i> . Devem ser identificados sejam locais e/ou supralocais e incluídos no processo, conciliando os interesses e promovendo coesão social.

A gestão estratégica no planejamento urbano deve considerar as competências técnicas e profissionais, requerer conhecimento de ferramentas e técnicas que integrem a lógica dos atores, avalie todas as propostas e as relacione aos objetivos estratégicos de senso comum, de eficiência para a coletividade. Para ASHER (2010:85) *“o urbanismo criativo mobiliza inteligências variadas e múltiplas lógicas”*.

Para o desenvolvimento e implementação de um planejamento estratégico é necessária uma estrutura metodológica orientadora. A seguir essa estrutura é apresentada para a melhor compreensão deste referencial teórico e dos requisitos técnicos necessários. Essa metodologia será relacionada na análise do Barreiro 2030 e na correlação com o PUQAE uma vez que esta poderá apresentar falhas técnicas e operativas para a implementação destes.

1.1.3 O Enfoque Metodológico do Planejamento Estratégico

Segundo ASCHER (2010), o planejamento urbano estratégico deve qualificar e quantificar as características do lugar. Para GUERRA (2010:49-50) *“a maioria dos métodos e técnicas desenvolvidos são qualitativas na medida em que se baseiam na capacidade de análise de sistemas complexos realizadas pelos atores que estão envolvidos nas dinâmicas em causa”*. Parafraseando GUELL (1997) a metodologia deve satisfazer três condições básicas:

- 1) Utilização de técnicas de prospectivas (cenarizações devido às incertezas do futuro);
- 2) Aplicação do enfoque sistêmico, onde o sistema territorial deve reagir ou se adaptar às mudanças traumáticas sem prejudicar o seu desenvolvimento;

- 3) Participação operativa dos agentes/*stakeholders* da comunidade no processo, assegurando que seja feita nos momentos adequados e de forma colaborativa e equilibrada para fomentar a coesão social e eficiência do plano.

A metodologia mais difundida e utilizada compreende 7 grandes tarefa, de acordo com GUELL (2013:64-65), as etapas do planejamento estratégico podem ser resumidas da seguinte forma e estão detalhadas no anexo IV:



Figura 4 - –Metodologia Simplificada do Planejamento Estratégico. Baseado em: *Planificacion Estrategica de Ciudades* - GUELL (2013:65). Adaptado.

Uma metodologia bem concebida é fator preponderante de sucesso da implementação do plano. A estratégia deve essencialmente captar os pontos fortes da comunidade e reconhecer a importância das diversas partes e interesses da comunidade nos processos. A metodologia tem um processo sequencial e que na prática deve buscar constantes revisões e retroalimentar as conclusões estratégicas e problemas que vão surgindo ao longo do processo. De acordo com GUERRA (2000:55) “(...) *muitos não reconhecessem o princípio da planificação estratégica que é um processo circular e contínuo, capaz de retroalimentações e de revisões constantes*”.

Para conclusão, o planejamento estratégico consolidou-se como resposta ao planejamento tradicional às alterações na organização da administração urbana e nas funções

do Estado. Neste contexto, há uma intensificação das relações entre os setores público e privados e fortalecimento do terceiro setor.

Juntamente com a abordagem estratégica do planejamento urbano, surgem os Grandes Projetos Urbanos estratégicos (GPU). O subcapítulo a seguir trata dessa abordagem utilizada no planejamento estratégico municipal de primeira geração, onde suas características foram relacionadas ao objeto de estudo, o PUQAE.

1.1.4 Os Grandes Projetos Urbanos

Segundo CUENYA (2009), assim como os planos estratégicos, os Grandes Projetos Urbanos (GPU) surgem como uma reestruturação dos espaços do capitalismo industrial e que tiveram impacto significativo após as transformações decorrentes da globalização. A análise aqui pretendida interpreta os GPU como “(...) *elemento importante da história recente das formas de gestão e produção do espaço urbano, formas estas identificadas com a modernização socioespacial subordinada aos novos circuitos do capitalismo globalizado, circuitos estes estreitamente vinculados à sociedade urbana mundial*” (LEFEBVRE, 1998 *apud* SÁNCHEZ, 2009:41).

Esta dissertação adota o referencial teórico de ULTRAMARI *et al.* (2010), pois pouco tem se produzido acerca deste referencial teórico. A maior parte dos estudos encontrados sobre este tema limitam-se às críticas aos GPU ou relaciona-os às intervenções realizadas na América Latina, onde foi amplamente difundido. Não é tarefa simples encontrar com referenciais comuns aos GPU urbanos (ULTRAMARI *et al.*, 2010; SMOLKA, 2007).

Para ULTRAMARI *et al.* (2010) os GPU são intervenções urbanas complexas que devem fazer frente às externalidades, principalmente aquelas relacionadas aos impactos urbanos ambientais e sociais. Sendo assim, GPU não são considerados pelo sua, dimensão, montante de recursos financeiros alocados ou complexidade do projeto, mas sim pela magnitude dos impactos produzidos. Deve ser considerado um programa de intervenção ou ações e não um projeto em si isoladamente.

A atualização conceitual de ULTRAMARI *et al.* (2010) tem como referencial dois estudos. O primeiro de Keneneth Powell (2010) em “*City Transformed*”, onde os GPU são classificados de acordo com suas causas e situações, como por exemplo as áreas em declínio ou desuso (*brownfields*). Oriunda de intervenções surgidas nos anos de 1980 onde o traço

comum dessas intervenções tem como característica o aumento da densidade, o pluralismo, o uso do solo para *mixed-use*⁸ e a preservação do patrimônio. Em segundo, o referencial de Alan Altshuler e David Luberoff (2003) que caracteriza os GPU pelos altos investimentos de recursos para a transformação dos tecidos urbanos, dando lugar a novas demandas e na criação de infraestruturas, equipamentos e etc., essencialmente ligadas às demandas do transporte individual, onde foram amplamente difundidos no EUA.

A gestão urbana e o planejamento urbano evoluíram e trouxeram técnicas capazes de reduzir os impactos gerados pelos GPU e realizar estudos de viabilidade para autofinanciamento de suas operações. Os GPU são definidos como projetos de cariz estratégico, ou ainda, projetos que se implantam em áreas estratégicas de capacidade ociosa, degradada ou em desuso, e que devido à sua acessibilidade e possibilidade de transformação urbana são consideradas oportunidades econômicas e de desenvolvimento urbano. São exemplos de GPU a recuperação de áreas centrais, a valorização de áreas costeiras e ribeirinhas, o resgate de patrimônios arquitetônicos e urbanísticos (ULTRAMARI *et al.*, 2010; CUENYA, 2009; CASTELLS *et al.*, 1996; SMOLKA, 2007).

Os GPU têm capacidade de alcançar transformações em todo o sistema urbano, mas foram estigmatizados como projetos de interesse de minorias, de especulação imobiliária e da produção desequilibrada de mais valias sobre o solo urbano. Segundo CASTELLS *et al.* (1996), o legado positivo é pouco discutido no planejamento urbano, requerendo uma revisão do seu enfoque e minimização dos riscos de perversidade através da análise das externalidades e de seus reais impactos negativos.

As críticas mais comuns aos GPU são: a gentrificação; a criação de ícones arquitetônicos e urbanísticos de grife internacional para encobrir interesses específicos ou suprimir polêmicas contrárias; foco em ações pontuais em detrimento da valorização da cidade como um todo; vulgarização da história urbana por meio da simples revalorização cênica do patrimônio arquitetônico; e o montante de recursos financeiros alocados em

⁸ *Mixed-use* ou desenvolvimento de uso misto - é um tipo de desenvolvimento urbano que combina usos residenciais, comerciais, culturais, institucionais ou de entretenimento, onde essas funções são física e funcionalmente integradas com acessibilidade, conjugando a ideia de morar, viver e trabalhar no mesmo local para promoção do desenvolvimento sustentável. O desenvolvimento de uso misto pode assumir a forma de um único prédio, um quarteirão ou bairros inteiros. O termo também pode ser usado para se referir a um projeto imobiliário de uso misto - um edifício, complexo de edifícios ou distrito de uma cidade ou município.

detrimento a outras demandas urbanas mais urgentes (ULTRAMARI *et al.*, 2010; CUENYA, 2009).

Há riscos positivos e negativos na implementação de um GPU. Pode incorrer o mal investimento dos recursos por parte da administração pública, pode haver apropriação por grupos populacionais com maior rendimento (gentrificação), pode haver impactos de difícil mitigação/compensação ou produzir uma falsa imagem da cidade e sua sociedade. Mas, por outro lado, promove a recuperação de áreas infraestruturadas e de alto valor imobiliário, valoriza o patrimônio, produz espaços urbanos renovados, estimula a parceria público-privada e incrementa a competitividade do território. Os impactos positivos na sua grande maioria assentam na perspectiva do design urbano, prioriza a estética e a valorização simbólica da intervenção (ULTRAMARI *et al.* 2010).

Os GPU são intervenções complexas, onde as medidas mitigadoras de seus impactos devem ser resultado de ampla negociação entre os diversos agentes envolvidos. Essas medidas mitigadoras são imprevisíveis e podem provocar desgaste ou conflitos para sua implementação. Para uma operacionalização de sucesso este programa deve estar enquadrado dentro de um plano maior da cidade, dentro de um plano estratégico para o território formado através da colaboração participativa.

Alguns planos estratégicos relacionam os temas críticos extraídos do diagnóstico com os objetivos estratégicos incorporando GPU na agenda dos principais atores urbanos privados ou públicos. Na medida que o plano estratégico avança ele estabelece as prioridades e relações entre seus projetos, que por sua vez contribuirão decisivamente para a definição dos objetivos e linhas de ação do plano. Muitas vezes o plano estratégico torna-se um processo legitimador dos GPU.

A inclusão dos GPU no planejamento estratégico na medida em que adquire consenso social confere qualidade para os mesmos. Podem se converter em um processo de mobilização e educação cívica. Esses projetos ganham conteúdo, transparência e impacto dinamizador. Sendo assim, o plano passa a ser mais eficaz e aumenta sua credibilidade e difusão. Deve-se projetar um GPU como um instrumento para realização de metas estratégicas urbanas executadas de acordo com o Plano estratégico global (SMOLKA, 2007; ULTRAMARI *et al.* 2010).

No cenário de incertezas globais, a introdução destes programas na gestão urbana tem sido alvo de controvérsia e difícil implementação, dada a sua complexidade, diversidade social, redefinição constante das oportunidades econômicas, excesso de recursos alocados, expansão dos cenários políticos e alteração dos grupos de interesse ao longo do curso do tempo. É essencial para o seu sucesso que seja instituído uma gestão com visão estratégica dos GPU, que tenha capacidade de coordenar suas ações de forma coerente, assim como nos planos estratégicos. Parafraseando CUENYA (2009) são recomendações para elaboração e implementação dos GPU:

- Considerá-los como ações integradas;
- Privilegiar o *mixed-use* para além dos usos instalados que ainda têm vitalidade;
- Relação adequada com os usos propostos;
- A participação colaborativa;
- Imparcialidade dos procedimentos para busca de consenso;
- Novas formas institucionais não sujeitas aos ciclos políticos;
- Assegurar a continuidade das decisões e a transparência no processo;
- Atribuição das responsabilidades e prioridades de ação;
- Integração e articulação das esferas da administração.

Consoante com SÁNCHEZ *et al.* (2011:47):

“Uma das linhagens desses Grandes Projetos de Intervenção Urbanística que tem sido mais notabilizada é a dos waterfronts – intervenções em áreas portuárias, de frentes marítimas ou ribeirinhas. São fragmentos do território urbano que estão sujeitos a um novo ciclo de refuncionalização em que predominam imagens paralelas de riqueza e decadência históricas expostas às “experiências inovadoras”, com o objetivo manifesto de reintegrar áreas “degradadas e vazias” ao espaço socioeconômico das cidades modernizadas”

A justificativa para intervir nas áreas de *Waterfront* através do capital imobiliário se justifica devido ao esgotamento das atividades fins e desuso destes territórios mediante as alterações tecnológicas, que modificaram a configuração espacial das atividades portuárias e industriais segundo as novas exigências estratégicas destes setores. O resultado gerou áreas ociosas, em declínio e por vezes com passivos ambientais.

Para concluir, a internacionalização da economia conduziu a uma alteração do significado de espaço e tempo. O território se transformou num produto a ser consumido por investidores, políticos, moradores e turistas, e passou-se a requer as mais variadas estratégias

para a competitividade entre territórios e cidades. Dentre essas estratégias já foi conceituado o planejamento estratégico urbano, política urbana abrangente que pode envolver vários planos, programas, projetos e ações. Os GPU foram relacionados como parte integrante de um plano estratégico municipal abrangente e não como um projeto isolado.

O PUQAE deve ser considerado como um GPU segundo o referencial teórico de ULTRAMARI *et al.* (2010) devido ao impacto a ser produzido no território. Deve ser considerado como um programa de intervenções e não um projeto isolado. Tem cariz estratégico localizado em área de capacidade ociosa e degradada, em um *waterfront* de capacidade de transformação e oportunidade econômica (industrial ou de valorização territorial). O PUQAE fica relacionado às características de um GPU que deve ser enquadrado dentro de um plano estratégico amplo para o território, sendo este plano o BARREIRO 2030.

Outras estratégias de política urbana têm como resultado práticas e intervenções urbanas, que serão conceituadas a seguir para relacioná-las ao objeto de estudo. O próximo capítulo se articula para conceituar as formas de intervenção urbana e, principalmente, enquadrar a teoria da regeneração urbana como processo mais relacionado com as características da intervenção para o território denominado Quimiparque.

1.2 As Intervenções Urbanas

Quase todos os conceitos de intervenção urbana têm como foco a transformação urbana, independentemente do seu nível de atuação, qualidade ou intensidade da atuação, visando a melhoria da qualidade de vida urbana. Vários conceitos de intervenções urbanas decorrem no espaço urbano e para este trabalho são aqui relacionadas as seguintes terminologias: a *regeneração urbana*; a *revitalização urbana*; a *reabilitação urbana*; a *renovação urbana*; e *requalificação urbana* (MENDES, 2013; FERNANDES, 2014). Compreender os vários tipos de intervenção urbana diferenciando o conceito, os tipos de ação, critérios e o objetivo de cada uma destas intervenções é fundamental para identificar o mais adequado ao objeto de estudo. As evoluções destes conceitos ao longo do tempo e as transformações ao nível das políticas urbanas são sequenciados para conceituação da prática mais adequada ao objeto de estudo.

Consoante com MENDES (2013:34), os conceitos aqui abordados tem como objetivo a transformação urbana, independente do grau ou intensidade dos impacto gerado para melhoria da qualidade urbana.

A **requalificação** é uma forma de transformação urbana que visa a melhoria da qualidade da edificação e/ou de espaços públicos, e consequentemente a melhoria da qualidade do espaço, onde pode-se recorrer a readequação/alteração com adaptação à novas funcionalidades ou à novas necessidades da edificação e ou espaço público. Provoca alteração no território ao nível económico, cultural, paisagístico e social com carácter estratégico e mobilizador da população (MOURA *et al.*, 2006; MENDES, 2013).

Segundo MENDES (2013:35), *“requalificação visa restituir a qualidade a um determinado espaço a partir da melhoria das condições físicas dos edifícios e/ou dos espaços urbanos, podendo ser alterada a função primitiva de forma a dar resposta às exigências da época”*. Para MOURA *et al.* (2006:20):

“A requalificação urbana é sobretudo um instrumento para a melhoria das condições de vida das populações, promovendo a construção e recuperação de equipamentos e infraestruturas e a valorização do espaço público com medidas de dinamização social e económica. Procura a (re)introdução de qualidades urbanas, de acessibilidade ou centralidade a uma determinada área (sendo frequentemente apelidada de uma política de centralidade urbana)”.

A **reabilitação urbana** compreende a execução de obras de conservação, recuperação e readaptação dos edifícios e dos espaços urbanos. Visa melhorar as condições de uso e de habitabilidade, respeitando e conservando a arquitetura e ou esquema estrutural original dos edifícios e dos espaços públicos (MENDES, 2013). É descrita no Decreto-Lei nº 307/2009, de 23 de 2010⁹:

“(...) é uma forma de intervenção integrada sobre o tecido urbano existente, em que o património urbanístico e imobiliário é mantido, no todo ou em parte substancial, e modernizado através da realização de obras de remodelação

⁹ Decreto-Lei 307/2009 de 23 de Outubro publicado no Diário da República n.º 206/2009, Série I de 2009-10-23, Páginas:7956 – 7975.

ou beneficiação dos sistemas de infra-estruturas urbanas, dos equipamentos e dos espaços urbanos ou verdes de utilização coletiva e de obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, conservação ou demolição dos edifícios”.

MENDES (2013) ressalta que esse conceito pressupõe o respeito ao caráter arquitetônico dos edifícios e não deve ser confundido com conceito mais estrito de restauração, da qual implica a reconstituição do traçado original da edificação, com respeito mínimo às suas fachadas e coberturas.

A **renovação urbana** é um processo que pode envolver demolição e reconstrução de estruturas morfológicas e tipológicas em áreas urbanas degradadas sem valor histórico, substituindo o seu padrão antigo por um novo. Ela não deve ser confundida com requalificação urbana, que por vezes pode abranger ações de requalificação urbana (MENDES, 2013; MOREIRA, 2007; MOURA *et al.*, 2006).

A renovação urbana e requalificação urbana “*são conceitos diferentes e que, igualmente, segundo a DGOTDU (2005), se distinguem, sobretudo, pelo tipo de obras inerentes às respectivas operações*” (MENDES, 2013). Segundo MOREIRA (2007:120):

“Por renovação urbana deve entender-se o conjunto de operações urbanísticas que visam a reconstrução de áreas urbanas sub-ocupadas ou degradadas, às quais não se reconhece valor como patrimônio arquitetônico ou conjunto urbano a preservar, com deficientes condições de habitabilidade, de salubridade, de estética ou de segurança, implicando geralmente a substituição dos edifícios existentes.”

Por fim, MOURA *et al.* (2006:18) destacam que as operações de renovação urbana devem ter uma delimitação territorial que podem ser áreas ou setores de renovação, à exemplo das operações em Londres nos anos de 1980 e a renovação de Berlim após a reunificação do lado oriental e ocidental.

A **revitalização urbana** para MOREIRA (2007:119) “*tem uma conotação mais abrangente e de cariz mais econômico do que os conceitos citados, assim como a regeneração urbana*”. Para muitos autores os termos revitalização urbana e regeneração urbana se assemelham. Considera-se para ambos os termos a designação para transformações urbanas que requerem intervenções em edifícios e/ou espaços públicos a fim de torna-los atrativos,

através de processos abrangentes e estratégicos, e sendo assim, distinguem-se de todas as outras intervenções urbanas (MENDES, 2013; MOREIRA, 2007, MOURA *et al.*, 2006; ROBERT *et al.*, 2000).

O termo revitalização surge como tipo de política urbana nos anos 1960 no Reino Unido. Tem como estratégia principal a continuidade das linhas orientadoras dos anos 1950, na reconstrução dos centros históricos, “(...) *nasceu da necessidade de reagir ao urban decline*¹⁰ *resultante do declínio da atividade industrial e portuária no período pós II Guerra Mundial*” (cf. JANUZZI *et al.*, 2007 *apud* FERNANDES, 2014:45). Nesta época a revitalização surge juntamente às primeiras tentativas de reabilitação. A dimensão espacial de atuação se difere de outras práticas anteriores, pois passa a considerar a escala regional além da local. Seu conceito evoluiu ao longo dos anos e se aproxima cada vez mais à semelhança da regeneração urbana (MENDES, 2013; ROBERT *et al.*, 2000; FERNANDES, 2014).

Faz-se o entendimento para este trabalho assim como para PISANI (2002) *apud* FERNANDES (2014:45):

“(...) o conceito de revitalização urbana passou a ser entendido genericamente como um processo que visa “tornar a vitalizar, dar nova vida (...) fazer intervenções em edifícios ou áreas urbanas com o fim de torna-los atractivos para desencadear atividades que garantam a vitalidade da área.”

O conceito de revitalização urbana é um conceito englobante e envolve um processo integrado para desenvolvimento de toda a cidade e pode incluir operações de várias naturezas e ordens. Para MOURA *et al.* (2006:22):

“(...) A revitalização urbana, enquanto processo de trazer “nova vida” ou trazer “de novo” dinâmicas perdidas, desenvolve uma perspectiva

¹⁰ *Urban decline*, traduzido como declínio urbano. De forma simplista pode ser caracterizado como deterioração/ e/ou degradação de um centro urbano causado pela falta de investimento e manutenção, decorrentes da má gestão urbana e/ou da complexidade decorrente da globalização. Surge nas décadas de 1970 e 1980, especialmente nas cidades ocidentais dos Estados Unidos e Europa. Frequentemente, mas não exclusivamente, este fenômeno é acompanhado pela perda populacional, diminuição do desempenho econômico e desemprego (FOL *et al.*, 2010). A deterioração e degradação estão frequentemente associados à perda da função, ao dano ou à ruína das estruturas físicas e /ou ao rebaixamento do nível do valor das transações econômicas de determinado lugar. Já a referência de espaços degradados acontece quando além das estruturas físicas, verifica-se a reprodução da mesma situação nos grupos sociais (VARGAS *et al.*, 2015).

claramente organicista e vitalista, na análise e no modo de planeamento do processo de urbanização ou do território urbanizado. Mas, antes de mais, trata-se de um conceito complexo e suas estratégias, as metodologias e os instrumentos de revitalização podem abranger muitas vertentes, desenvolvidas por outros modelos de intervenção na transformação do espaço urbano.”

Sendo assim, a revitalização urbana é capaz de problematizar e articular diferentes intervenções urbanas em diferentes escalas e dimensões do território urbano, assente na constituição de redes de cooperação territorial e setorial. E sendo assim, pode ser considerada como uma estratégia de carácter transversal e setorial, desenvolvedora de projetos, atuações e iniciativas de médio a longo prazo. Essas ações envolvem os setores social, económico, cultural e ambiental (MOURA *et al.*, 2006; FERNANDES, 2014).

1.2.1 A Regeneração Urbana

O termo **regeneração urbana** começa a ser utilizado em documentos oficiais, pela primeira vez na Europa, nos anos de 1970, se fixaram no final da década de 1980 e vigoraram nos anos de 1990. É utilizado primeiramente pelo setor privado e se estende ao setor público. De maneira simplificada pode-se considerar a regeneração urbana como um novo modelo de intervenção que introduz os princípios do planeamento integrado, estratégico e colaborativo diferentemente da revitalização urbana (COUCH *et al.*, 2011; MENDES, 2013; CHAMUSCA, 2012).

Este trabalho adota a diferenciação entre os termos revitalização urbana e RU conforme o referencial teórico adotado por MENDES (2013) e ROBERT *et al.* (2000). Faz-se distinção das suas características conforme cronologia e evolução destas intervenções urbanas explicitadas no quadro adaptado abaixo.

Quadro 7- Comparativo entre Revitalização Urbana e Regeneração Urbana. Fonte: ROBERTS *et al.* (2000) *apud* MENDES (2013:39). Adaptado.

PERÍODO	ANOS 60	ANOS 90
TIPO DE POLÍTICA	REVITALIZAÇÃO	REGENERAÇÃO URBANA
ESTRATÉGIA PRINCIPAL E LINHA ORIENTADORA	Continuação das linhas orientadoras dos anos 50 com crescimento suburbano e periférico. Surgem as primeiras tentativas de reconstrução de antigas áreas urbanas, quase sempre suportadas num plano diretor.	Abordagens mais abrangentes e integradas das políticas e das práticas de intervenção. Divergente ao desenvolvimento de novas urbanizações. Visa a reorganização e a melhoria de áreas existentes como os centros históricos das cidades, áreas industriais devolutas ou periferias em declínio.
ATORES-CHAVE E INTERVENIENTES	Atuação de maior equilíbrio entre o sector público e privado do que nas décadas anteriores.	O desenvolvimento de parcerias são a abordagem dominante.
ESCALA ESPACIAL DE ATUAÇÃO	Aparecimento da escala regional de atividade.	Reintrodução da perspectiva estratégica voltada para crescimento à escala regional.
FOCO ECONÔMICO	Supremacia do investimento público, com uma crescente participação do investimento privado.	Maior equilíbrio entre o financiamento público, privado e voluntário.
CONTEÚDO SOCIAL	Melhorias sociais e de bem-estar.	Ênfase no papel da comunidade numa perspectiva neoliberal.
ÊNFASE FÍSICA	Ênfase na restituição de centros históricos paralela ao alargamento das periferias. Produz reabilitação em áreas degradadas.	Mais modesta do que os grandes projetos desenvolvidos nos anos 1980. Surge com maior ênfase no património e conservação do que na renovação urbana. Começa a ganhar proporções na escala física do território e vigor como política urbana.
ABORDAGEM AMBIENTAL	Melhoria seletivas, mas ainda focada na gestão paisagística e pouca ênfase ecológica	Introdução de uma ideia mais abrangente de sustentabilidade ambiental.

O termo regeneração urbana (RU) é resultado de uma política urbana de carácter fortemente estratégico, proativa e que engloba uma série de intervenções, práticas e políticas urbanas integradas, de médio a longo prazo.

Distingue-se neste trabalho a RU da revitalização urbana pelo surgimento de uma ideia mais abrangente de sustentabilidade ambiental, assim como definiu ROBERTS *et al.* (2000). Além disso, traz novos modelos de governança e novas formas de planeamento, assentes em abordagens integradas, em redes de atores e em processos de aprendizagem gerando proximidade. A sua principal diferenciação para outras formas de intervenção está na atribuição de responsabilidades para a melhoria da gestão urbana, decorrentes da abordagem

mais participativa e da descentralização do governo. As ações de RU são coordenadas e destinadas a potenciar os valores socioeconômicos, ambientais e funcionais de determinadas áreas urbanas, com a finalidade de elevar substancialmente a qualidade de vida da população (COUCH *et al.*, 2011; MENDES, 2013; ROBERT *et al.*, 2000; KUA, 2011). Para reafirmar o referencial teórico adotado destaca-se segundo MENDES (2013:35):

“Peter Roberts e Hugh Sykes, na introdução do livro Urban Regeneration: A Handbook (2000), referem a RU como sendo um tipo de intervenção largamente experimentada nas últimas décadas, mas pouco compreendido, não existindo ainda consensos estabelecidos em torno de sua definição conceptual. Esses autores assumem a existência de um vazio teórico, ou pelo menos a ausência de um bloco teórico consolidado e universalmente aceite, ainda que registem alguma extensa compilação de experiências, observações e sínteses de implementações.”

Apesar do termo ter sido utilizado desde a década de 1970, evoluiu ao longo do tempo e ganhou vigor nos anos de 1990. Sua estratégia principal e linha orientadora tem abordagem abrangente e integrada com outras políticas e práticas de intervenção, sendo a mais qualificada para promover a cidade e atrair capital estrangeiro dentro do cenário competitivo da globalização (ROBERT *et al.*, 2000; KUA, 2011). Áreas em declínio ou abandonadas, deterioradas ou degradadas são consideradas como áreas de oportunidade para o desenvolvimento econômico, social e ambiental e consequentemente para intervenções de RU. Para COWAN (2005) *apud* CHAMUSCA (2012:104) a RU “é um processo holístico de intervenção orientada para inversão da degradação física, econômica e social de áreas em que as forças do mercado já não conseguem contrariar essa tendência”.

A sua dimensão espacial de atuação, assim como a revitalização urbana, também é de escala regional e sua característica fundamental de diferenciação é que a RU introduz forte perspectiva estratégica e utiliza exclusivamente parcerias público-privadas (ROBERT *et al.*, 2000).

As intervenções de RU, particularmente em frentes ribeirinhas, passam a ter destaque e prestígio mundial na década de 1990, sendo consideradas parte de uma estratégia ampla e complexa para o desenvolvimento de sistemas urbanos globais mais competitivos (MENDES, 2013; ROBERT *et al.*, 2000; FERNANDES, 2014).

O termo RU surge na eminência de sanar os tecidos urbanos obsoletos e danificados do capitalismo tardio, associado à desindustrialização dos países ocidentais e a terceirização destes centros com objetivo de atingir as economias de escala. Na época, diversas cidades ocidentais começam a investir nestes processos de RU em grandes áreas do espaço urbano através de iniciativas públicas e/ou privadas, como por exemplo a EXPO/98 em Lisboa. Estas intervenções têm por objetivo repor o equilíbrio funcional do sistema urbano e reagir positivamente considerando as forças endógenas e exógenas relacionadas com o território (VILARIS, 2003; MENDES, 2013; ROBERTS *et al.*, 2000).

Para VILARIS (2003:103) as primeiras regenerações urbanas entre os anos de 1970-1980 possuíam maior enfoque na competitividade não subordinada a objetivos sociais, que na maioria dos contextos pretendiam tornar a cidade mais atrativa ao investimento internacional, sobreposta aos princípios da sustentabilidade e na promoção de coesão social.

Em 1999 surge o manifesto liderado pelo arquiteto Richard Rogers, a “*Urban Task Force*”, onde se definiu pela primeira vez os princípios e a natureza dos processos de RU. Foi realizado com objetivo de identificar e estabelecer uma visão para as cidades inglesas. Surge a partir da identificação e promoção da ocupação de terrenos urbanos infraestruturados obsoletos, subutilizados e abandonados - os *brownfields* – juntamente com a preocupação de se evitar a expansão para os *greenfields*¹¹ cada vez mais escassos após décadas de crescimento desordenado dos subúrbios e periferias urbanas. Este documento-base torna-se referência para definição da natureza dos processos de RU e que serão adotados neste trabalho (ROBERTS *et al.*, 2000).

Muitas tentativas de RU utilizaram-se dos instrumentos estratégicos de *City Marketing* ou *marketing* territorial já explanados no capítulo sobre planeamento estratégico. Busca-se vender as vantagens locais para potenciais investidores dentro do contexto competitivo global. A partir da década de 1990 o modelo de política urbana nos processos de RU passa a ser questionados quanto ao seu conteúdo social e abordagem ambiental. São introduzidas as preocupações quanto à exclusão social, consequente da gentrificação de algumas

¹¹ *Greenfields* - são, por regra geral, áreas naturais ou campos abertos que se localizam fora do perímetro urbano. É uma área não desenvolvida em uma cidade ou área rural utilizada para agricultura ou paisagismo, ou deixada para evoluir naturalmente. São geralmente propriedades agrícolas e que sofrem pressão imobiliária e para o desenvolvimento urbano devido ao crescimento das cidades.

intervenções e para maior atuação frente às necessidades de grupos marginalizados e excluídos. Tal fato veio exigindo a atuação dos governos locais para atuar de forma mais colaborativa e participativa nos projetos que envolvem a RU.

Este conceito evoluiu e passou a ser compreendido como um processo complexo que pode conter várias intervenções urbanas de acordo com ADULM (2001:6) *apud* VILARES (2003:100):

“(..) a regeneração urbana não se constitui como um corpo teórico que apresente uma metodologia sólida a partir do qual sejam traçadas medidas concretas passíveis de recalque em contextos distintos. De fato, não será correto falar na regeneração urbana, mas em regenerações urbanas, ou seja, numa multiplicidade de distintos projetos de regeneração (...)”.

Para VILARIS (2003:103), *“Apesar da heterogeneidade nos processos de regeneração urbana, existe um discurso comum a todos os processos”*. Sendo assim, ela resulta de uma decisão política. De modo geral, se preocupa em reestabelecer a atividade econômica em áreas de declínio, restaurar a coesão ou inclusão social, a restituição da qualidade ambiental e pressupõe intervenções de médio a longo prazo.

Para VILARES (2003:101) a metodologia de RU se esforça no mapeamento das especificidades do local, planeja e desenha ações para cada objetivo em concreto com base nas suas necessidades para o desenvolvimento. Estes processos requerem uma análise das condições do território dentro de um contexto social, marcados pela endogenia, ou ainda, pelas suas representações sociais, que tecem os valores, crenças, expectativas, modo de pensar, agir e de pertencimento. Para ROBERT *et al.* (2000) a RU implica uma abordagem para solucionar os problemas urbanos baseados na relação prática entre as condições físicas urbanas e resposta social.

Para SOARES (2010) *apud* FERNANDES (2014:53) a RU *“[...] envolve um amplo e complexo conjunto de conceitos, práticas e procedimentos onde se destacam: 1) abrangência; 2) integração; 3) estratégia; 4) flexibilidade; 5) parcerias; e 6) sustentabilidade”*. No contexto Europeu, a RU tem sido associada ao desenvolvimento integrado como foi descrito na *Carta de Leipzig*, CE (2007:2) *apud* CHAMUSCA (2012) *“é um processo em que se coordenam as vertentes espacial, setorial e temporal das áreas fundamentais da política urbana”*.

Seu marco regulatório mais importante foi alcançado com a criação da Declaração de Toledo em 2010, onde foram reafirmados estes princípios baseados na *Carta de Leipzig* sobre as Cidades Europeias Sustentáveis. Junto a declaração foi anexado um documento intitulado *“Regeneração Urbana Integrada e seu potencial estratégico para um desenvolvimento urbano mais inteligente, mais sustentável e socialmente inclusivo da Europa”*, onde se reforçou a importância da abordagem integrada ao desenvolvimento urbano.

“Na declaração, o conceito de regeneração urbana é definido como um processo planeado, que deve transcender os âmbitos parciais e as abordagens padrão até então seguidas, com o intuito de abordar o funcionamento da cidade como um todo e das suas partes, enquanto um todo. O objectivo final visa desenvolver e equilibrar a complexidade e diversidade das estruturas sociais, económicas e urbanas, enquanto se estimula uma maior eficiência ambiental” (COUCH *et al.*, 2011 *apud* FIDALGO, 2012:9).

A RU é ampla e busca suas ações através do desenvolvimento de múltiplas estratégias para potencializar os valores econômicos, sociais, ambientais e funcionais. É sistêmica e sua implementação se dá de forma complexa, dinâmica e flexível com envolvimento de muitas escalas, esferas, atores e setores da política, da administração e da sociedade, muito semelhante aos referenciais teóricos e práticos do planejamento estratégico. Deve ser feita em função de resultados desejados, com objetivos claros e quantificados que podem ser alterados em razão dos cenários ao longo de sua implementação, e por fim, suas ações se dão de forma programada e coerente, o que requer resiliência e coesão. Pode ser descrita como uma corrente no planejamento urbano e que não apreende em uma única definição conceitual todas as particularidades da sua prática (VILARIS, 2003; FERNANDES, 2014; MENDES, 2013, ROBERT *et al.*, 2000).

Parafraseando ROBERTS *et al.* (2000:18-19) são as principais características da RU que a distingue de outros conceitos de intervenção urbana:

Quadro 8 - Principais características da RU

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Visão abrangente e integrada - compreende todas as dinâmicas do sistema territorial; |
| <ul style="list-style-type: none">• Visa o desenvolvimento e adaptação do tecido físico, estruturas sociais, base econômica e condição ambiental; |

<ul style="list-style-type: none"> • É uma estratégia abrangente considerada como um processo para refuncionalização do território de forma equilibrada e ordenada - visa a seleção de ações estratégicas a se desenvolver de médio a longo prazo;
<ul style="list-style-type: none"> • Assegura que seus programas e ações sejam decorrentes de um plano estratégico em acordo com os objetivos do desenvolvimento sustentável – faz melhor uso possível de recursos naturais, econômicos, humanos e outros, incluindo uso do solo e recursos existentes do ambiente construído;
<ul style="list-style-type: none"> • Alinha-se à outras iniciativas locais como forma de capitalizar experiências;
<ul style="list-style-type: none"> • Define objetivos operacionais claros, e sempre que possível, quantificados;
<ul style="list-style-type: none"> • Tem visão transversal e de relação entre as diversas escalas da administração central e regional;
<ul style="list-style-type: none"> • Assegura o consenso através de ampla participação, com a cooperação de todas as partes interessadas com interesse legítimo na RU - estabelece parcerias e engajamento ativo;
<ul style="list-style-type: none"> • Reconhece a importância de medir o progresso da estratégia através de instrumentos de avaliação e monitorização - monitora a natureza e influência das forças internas e externas que atuam na área da RU;
<ul style="list-style-type: none"> • É flexível e adaptativa - aceita a probabilidade de revisão dos programas iniciais de implementação de acordo com as forças endógenas e exógenas atuantes ao longo do processo. Reconhece que suas ações e estratégias tendem a progredir em velocidades diferentes, o pode exigir o redirecionamento de recursos de provisão e/ou de recursos adicionais, a fim de manter o equilíbrio entre os objetivos contemplados
<ul style="list-style-type: none"> • Considera a natureza das ações e investimentos, o papel do investimento público, os desafios e potencialidades do financiamento partilhado;

1.2.2 A Regeneração Urbana em Frentes Ribeirinhas

A RU pode ocorrer, a exemplo, em centros urbanos, centros históricos, áreas abandonadas e/ou em desuso, áreas denominadas *brownfields*, áreas portuárias e de frentes ribeirinhas. De maneira geral, os usos industriais predominavam nas frentes de água das cidades ocidentais, pois ficavam dependentes da acessibilidade à água e ao porto para desenvolvimento da atividade em si e para as funções portuárias propriamente ditas. A desindustrialização, as transformações urbanas e tecnológicas da globalização, alteraram as dinâmicas urbanas das frentes ribeirinhas com a desativação ou realocação¹² das atividades portuárias, industriais, logísticas e afins. Esses fatores ocasionaram muitas vezes um processo de declínio e desocupação destes territórios (FERNANDES, 2014; ESTEVES, 2005).

As frentes ribeirinhas se configuram como áreas de visibilidade de uma cidade, onde se encontram o natural e o urbano, onde as relações são entrelaçadas com muitas camadas

¹² Realocação ou deslocalização -A mobilidade de capitais, pessoas, bens e serviços decorrentes da globalização e revolução tecnológica permitiram a mudança das atividades produtivas para outras localidades que apresentassem melhores custos e condições de mão-de-obra.

de significado; social, histórico, cultural e ambiental (FERNANDES, 2014; SANTOS, 2005). No contexto das políticas de RU essas áreas adquirem um novo protagonismo e se apresentam como oportunidade econômica e sócio cultural de desenvolvimento. Além disso, surgem do desejo e reivindicação de fruição destes espaços públicos por parte da população. São consideradas catalisadoras de regeneração do tecido urbano e do sistema territorial envolvente (FERNANDES, 2014; DESFOR, 2010)

Na compreensão de FERNANDES (2014) os conceitos comuns na intervenção urbana de frentes ribeirinhas são a eliminação das barreiras físicas entre a cidade e o plano de água, a redescoberta e promoção do valor cênico e natural das frentes de água, a aproximação da população à água, possibilitando o acesso físico a este território para recreio e lazer e a criação de espaços ou equipamentos. Surge “(...) *uma nova forma de “olhar” para o espaço existente, mais atenta à paisagem e aos processos de sustentabilidade do território*” (ESTEVES, 2005:5).

A RU nestes territórios se generalizou em todo mundo para o desenvolvimento de novos espaços remodelados com atividades de comércio e serviços, habitação, áreas de lazer e equipamentos institucionais, circuitos pedonais de acesso às margens, recuperação ambiental e do patrimônio cultural e histórico. Muitos destes projetos são multifuncionais, característica considerada fundamental para dar respostas aos variados contextos e equacionar o *mix*¹³ para o redesenvolvimento local (FERNANDES, 2014; SANTOS 2005; ESTEVES, 2005).

Formuladores de políticas, planejadores e desenvolvedores buscam nas frentes ribeirinhas a força vital para o crescimento e desenvolvimento econômico e sociocultural no período pós-industrial, a exemplos de cidades como Hafen City, Melbourne, Roterdão, Barcelona e Chicago. Os investimentos nas frentes ribeirinhas podem elevar esses territórios dentro da hierarquia urbana do ranking global, e, ao mesmo tempo, reconstituir ou criar novas formas de interação social e restituir o equilíbrio ecológico. Em Portugal, as primeiras intervenções em frentes de água para dinamização e valorização urbana surgiram a partir do final dos anos 1980, e afirmaram-se com a realização da EXPO/98 e construção do Parque das Nações em Lisboa (FERNANDES, 2014; DESFOR *et al.*, 2011; ESTEVES, 2005).

¹³ *Mix* ou *Mixed-use*.

As frentes de água passaram por vários ciclos de intervenção ao longo do tempo operacionalizadas na Europa. Na primeira geração foram feitas nas cidades portuárias, a segunda geração ocorreu em áreas periféricas e as de terceira geração, em nível global, possuem tendência a regeneração urbana de áreas de grande dimensão e de contexto periférico, como o caso do PUQAE (FERNANDES, 2014).

O conceito de RU de frentes ribeirinhas utilizado por FERNANDES (2014) é designadamente: um processo de intervenção urbana estratégico de longo prazo, integrado e que envolve parcerias alargadas (público-público, público-privado e privado-privado). Envolvem territórios de grandes extensões, ambientalmente degradados e/ou contaminados. Estas intervenções contemplam as dimensões urbanística, económica, social e ambiental. Pressupõe-se alteração de uso do solo, resolução de passivos ambientais e descontaminação do solo, criação de estruturas para novas atividades económicas, criação de novas acessibilidades, criação de espaços para lazer e entretenimento, criação de equipamentos e elementos de referência que contribuam para a criação de uma nova imagem do território e o torne mais atrativo.

Os estuários têm funções específicas para redesenvolvimento urbano, além de ser um espaço de oportunidade para construção de grandes infraestruturas com capacidade de transformação permanente no sistema económico e desenvolvimento de novas atividades e/ou da própria atividade portuária.

Sendo assim, as intervenções urbanas como a RU de *brownfields* de frentes ribeirinhas assumem-se como espaços para criação de novas dinâmicas territoriais e de novas áreas de polarização da vida cotidiana (novas centralidades), como oportunidade para refuncionalização do património através de uma estratégia urbana alargada no espaço e no tempo, com a criação de uma nova imagem da cidade, com nova função urbana e reestruturação do sistema territorial urbano.

Em síntese, O PUQAE deve ser considerado como um processo de RU onde se compreendem várias intervenções urbanas, onde sua dinâmica espacial de atuação é regional e de perspectiva estratégica. Para o próximo subcapítulo faz-se uma melhor compreensão do conceito de *brownfield* e sua correspondência com a área do Quimiparque, e consequente relacionamento com os processos estratégicos de RU citados anteriormente.

1.3 O *Brownfield*

Com a desindustrialização dos países ocidentais e a terceirização dos espaços urbanos, decorrentes da globalização e das crises mundiais, já descritas anteriormente, a partir dos anos 1980, determinadas áreas pertencentes à paisagem e ao sistema urbano ficaram obsoletas, em desuso ou subutilizadas, e suas condições inadequadas para atender à novas funções e reestabelecer a sua ocupação, tornando-se enclaves urbanos de decadência visível e problemática. Tal fato justifica-se por seus passivos ambientais e condições de habitabilidade, e tornam-se zonas excluídas, guetos marginalizados e até mesmo perigosos para a saúde humana (VASQUES *et al.*, 2006; LOMBARDO, 2007; GOMES, 2001). Segundo VASQUES *et al.* (2006:248):

“Devido a razões econômicas, ambientais, de mercado, atraso tecnológico, e muitas outras, as indústrias fecham, as minas são abandonadas, os depósitos esgotam sua capacidade de estoque, muitas estações e trilhos ficam ociosos, os portos ficam pequenos demais para comportar grandes navios, as barragens são desativadas, ou seja, tornam-se finitas as suas funções”.

Os *brownfields* surgem por inúmeras razões: econômicas, ambientais, de mercado, atraso tecnológico e muitas outras. Podem compreender antigas indústrias, portos, depósitos, minas, estações, barragens dentre outros, e seus encerramentos não estão isentos de consequências negativas também para sua envolvente (VASQUES *et al.*, 2006).

Com o nascimento das políticas urbanas estratégicas, planejamento estratégico e intervenções urbanas decorrentes da competitividade global, os *brownfields* surgem como oportunidade para receber uma nova função, devido a sua localização muitas vezes estratégica, infraestruturada e capaz de catalisar novas dinâmicas de desenvolvimento econômico e territorial para seu sistema urbano.

A crescente preocupação com a sustentabilidade e princípios do desenvolvimento sustentável surgidos a partir dos anos 1990 tornaram a refuncionalização de *brownfields* uma opção ao movimento contra o *urban sprawl*, apoiado junto aos padrões ambientais de remediação e descontaminação dos seus passivos industriais (HULA, 2016; VASQUES *et al.*, 2006; LOMBARDO, 2007; FERNANDES, 2014).

Até a década de 1990 não existiam planos preventivos para o encerramento destas atividades industriais, que deixavam seus passivos relegados. A partir deste tempo, a reparação dos danos ambientais passou a ser considerado um item primordial no encerramento das atividades industriais e/ou comerciais poluidoras ou potencialmente poluidoras. Para além desses conhecidos passivos ambientais passou-se a considerar ainda o passivo espacial – as áreas de *brownfields*. (VASQUES *et al.*, 2006).

O termo *brownfield surge* em investigações e análises na década de 1990 nos Estados Unidos, mas ganha notoriedade quando encontrado pela primeira vez em lei americana nos anos 2000 (HULA *et al.*, 2016). Desde então, é utilizado para designar instalações industriais ou comerciais abandonadas, ociosas e subutilizadas cuja refuncionalização é dificultada devido a contaminação real ou percebida, mas com potencial para re-desenvolvimento. Esse termo é exclusivamente entendido nos Estados Unidos, onde surgiu. Posteriormente, é adotado na Europa Ocidental, particularmente nos países que compartilharam da Revolução Industrial, mais competitivos em nível global, impulsionados pela necessidade de reconverter e redesenvolver seus *brownfields*, como por exemplo o Reino Unido, Bélgica, França, Alemanha dentre outros (OLIVER *et al.*, 2005).

De acordo com HULA *et al.* (2016) em 2010, surge a necessidade de uma conceituação comum que descrevesse a escala e natureza do problema dos *brownfields* em toda Europa, e portanto nasce o projeto CABERNET¹⁴ (*Concert Action on Brownfields and Economic Regeneration*) que traz a definição de áreas urbanas total ou parcialmente desenvolvidas, e que ficaram afetadas por usos anteriores, e por consequência abandonas ou subutilizadas. Esta definição foi aceite em quase todo mundo e na Europa. A estratégia Europa 2020 também introduziu essa perspectiva e passou a considerar os processos de regeneração de *brownfields* como recurso e oportunidade.

Estas áreas requerem intervenções variadas para trazê-las de volta ao uso benéfico, e podem ter problemas reais ou percebidos de contaminação. Para os autores pesquisados

¹⁴ A Ação Concertada sobre o CABERNET- é uma rede de peritos multidisciplinar, consiste de oito grupos de trabalho ou partes interessadas com o objetivo de desenvolver novas soluções práticas e viáveis para a conversão de brownfields urbanos. A CABERNET pretende reforçar a regeneração de áreas industriais abandonadas, de acordo com o contexto de desenvolvimento sustentável das cidades europeias, através da provisão de uma estrutura intelectual para pesquisa coordenada e desenvolvimento de ferramentas. Fonte: EUGRIS, European Groundwater and Contaminated land Information System. Disponível em <http://www.eugris.info/displayresource.aspx?r=4637>. Acesso no dia 04 de Abr.de 2018.

neste trabalho, o conceito requer um exame mais detalhado sobre o que constitui um *brownfield* quanto ao nível de contaminação, onde não há um consenso geral e pode variar com as particularidades da legislação local. De forma geral, a sua caracterização no que diz respeito aos objetivos estratégicos para a refuncionalização dos *brownfields* são razões políticas, econômicas, ambientais e sociais, que variam de acordo com a especificidade local (HULA, 2016; LOMBARDO, 2017; VASQUES e MENDES., 2006).

Ainda quanto às indefinições do conceito de *brownfield* em relação ao nível de contaminação, não há consenso na comunidade científica quanto aos valores admitidos para proteger a saúde humana. Porém, é importante considerar, e de consenso comum, que o reconhecimento da contaminação e seus riscos para saúde humana, assim como os prejuízos ao meio ambiente, devem implicar na adoção de métodos que possam controlar, eliminar ou reduzir os impactos ambientais. Entende-se, portanto, como fundamental ações e medidas para recuperação destas áreas no pressuposto da sua valorização e a sua devolução à cidade. A “*reciclagem do solo urbano*” representa uma oportunidade de valorizar um patrimônio e recuperar um recurso escasso – o solo. São áreas importantes não apenas por sua relevância econômica, mas também cultural, infraestruturadas e com patrimônio edificado. Este edificado se constitui um capital imobilizado, público ou privado, sujeito a constantes valorizações e desvalorizações da qual pretende-se resgatar. Conciliar o valor de uso e valor de troca, os ganhos imobiliários e a recuperação ambiental destas áreas é fundamental para o desenvolvimento sustentável (HULA, 2016).

Os maiores problemas associados à refuncionalização dos *brownfields* associados a responsabilidade ambiental destas áreas são os altos custos decorrentes da descontaminação, a complexidade dos processos estratégicos de refuncionalização e a falta de conhecimento especializado (jurídico, ambiental, fiscal, técnico e de planejamento). Não é surpreendente que haja uma certa relutância por parte de investidores, sejam públicos ou privados, para assumir os problemas técnicos e passivos associados. Quase sempre, municípios não são capazes de regenerar estas áreas dentro de seus próprios recursos, sejam financeiros ou técnicos. É difícil encontrar o equilíbrio entre a rentabilidade econômica e desenvolvimento com uma demanda que respeite as preocupações culturais, ambientais e sociais (VASQUES e MENDES, 2006; HULA, 2016).

Dentre as maiores oportunidades em descontaminar os *brownfields* estão a redução do risco à saúde da comunidade, criação de novas atividades para o redesenvolvimento, geração de empregos, aumento do número de empresas, habitação e espaços abertos de lazer, fomentar o desenvolvimento sustentável e contrariar o *urban sprawl* (GREENBERG, 2001). Para VASQUES e MENDES (2006) os *brownfields* são um recurso e uma responsabilidade.

A refuncionalização dos *brownfields* passa a requerer instrumentos de políticas públicas para intervir. A contaminação dessas áreas levanta várias questões políticas com implicação na saúde pública, relacionada à questão da equidade, quando suas populações estão vulneráveis a exposição da contaminação ou degradação local (HULA, 2016). É importante frisar que nem todas essas instalações ou áreas industriais/comerciais apresentam contaminação ou algum tipo de passivo-ambiental. Algumas atividades econômicas podem ser exercidas sem deixar danos ao meio ambiente e a problemática acerca dos passivos ambientais serve apenas para os *brownfields* com problema de resíduos poluentes e agentes contaminadores em atividades passadas (VASQUES e MENDES, 2006).

No contexto atual, há crescentes pedidos de transparência internacional para diminuir a pegada de carbono e reduzir o consumo de água, energia e recursos, cada vez mais escassos no planeta. E ainda, para a realização de um melhor desempenho social e ambiental. Os *brownfields* passam a ser um caminho crítico para a sustentabilidade em todos os níveis. Há cada vez menos disponibilidade de terras e as propriedades urbanas infraestruturadas passam a sofrer forte pressão para adensamento. Sendo assim, os *brownfields* passam a se tornar cada vez mais previsíveis (SARNI, 2010).

A prática para refuncionalização de *brownfields* se converteu em um novo motor para as economias locais, mas que segundo VASQUES e MENDES. (2006:252) apresentam suas dificuldades:

“Uma grande barreira à refuncionalização é a incerteza ambiental acerca das áreas contaminadas, pela responsabilidade de arcar com altos custos de limpeza. Outro problema é a fragmentação do Estado em múltiplos interesses, com a existência de muitas redes de políticas públicas. Os políticos e os profissionais envolvidos nos processos de refuncionalização devem ter em conta a especificidade dos conflitos gerados: conflitos de interesses entre

a população afetada, positiva ou negativamente, e entre as diferentes políticas do município ou entre o município e as outras instâncias do governo”.

Um dos modos para promover a refuncionalização de *brownfields* consiste em buscar auxílios governamentais ou incentivos fiscais capazes de fazê-la economicamente viável (VASQUES e MENDES, 2006). Porém, é necessário destacar que, assim como qualquer política urbana, deve contar com o reconhecimento público do problema, seja o terreno privado ou público. Qualquer processo que envolva a refuncionalização destas áreas deve envolver a cooperação entre os diversos agentes urbanos, instituindo parcerias, sendo que o poder central e local deve estar disposto a investir nessa revalorização do território. Segundo VASQUES e MENDES. (2006:252):

“A refuncionalização de brownfields tem como objetivos o saneamento ambiental, a recuperação dos espaços abandonados e uma preocupação com a qualidade de vida. Estes são projetos onerosos que necessitam de parcerias. Os governos e agências engajadas, portanto, devem prover os recursos humanos e financeiros, assim como também a ajuda técnica multidisciplinar. O governo local deve incluir o planejamento, desenvolvimento econômico, serviços ambientais, programas de comunidade, avaliação de risco e da saúde pública”.

A contaminação do meio ambiente e altos investimentos financeiros para sua refuncionalização são questões importantes associadas à refuncionalização dos *brownfields*. Segundo GREENBERG *et al.* (2001) é preciso mais pesquisas acerca dos custos destes processos de intervenção e das preferências da comunidade acerca dos usos e localização para ser uma opção viável de crescimento.

Além de uma oportunidade econômica estratégica, no caso de *brownfields* com frente ribeirinha, essas áreas devem reivindicar a fruição dos espaços públicos, apreendendo sua nova função apoiada na identidade e no patrimônio local. Há um forte estímulo para a criação de oportunidades singulares.

O processo para o desenvolvimento desejado nesta refuncionalização está sujeito a fatores exógenos, à volatilidade do mercado e ao interesse do investimento externo. Suas políticas, para além dos interesses econômicos, devem adquirir forte caráter social e estar

aberta à participação e colaboração de todos os atores relacionados diretamente aos *brownfields* e ao sistema urbano territorial. É um processo que deve elaborar esforços para reintegrar as terras contaminadas na economia produtiva, com desenvolvimento ecológico ambiental centrada na melhoria da qualidade de vida. Não basta identificar a existência de um *brownfield* no espaço urbano, há que se entender a essência e natureza do problema, o processo que o gerou e as melhores perspectivas de refuncionalização. O entendimento das causas que levam ao encerramento das atividades industriais é tão relevante quanto as medidas e políticas adotadas.

A refuncionalização de *brownfields* deve ser compreendida como uma estratégia enquadrada num plano estratégico mais abrangente e também como intervenção ampla de RU. As soluções para tal devem ter uma visão integrada de longo prazo, onde quanto maior a participação incorporada ao plano estratégico global será maior o seu sucesso (LOMBRADO, 2007; JAMECNY *et al.*, 2016).

Somente a abordagem estratégica orientada a objetivos decorrente de um planejamento sistemático de desenvolvimento pode garantir investimentos eficientes. Os planos de ação para a regeneração de *brownfields*, assim como o PUQAE, devem estar vinculados a planos estratégicos abrangentes. Devem requerer processos de pós-realização, monitorização e avaliação. Requer abordagem de governança territorial através de descentralização, flexibilidade e capacitação de múltiplos atores em todo processo. Os problemas para RU de *brownfields* excedem as capacidades do nível municipal não só devido à sua capacidade financeira, e devem, portanto, estar relacionados a esferas multiescalares da administração, envolvendo outros níveis relacionados à políticas nacionais e regionais, que envolve a complexidade do tema de abordagem intersetorial (JAMECNY *et al.*, 2016; GRIMSKI *et al.*, 2001).

Assim como outras políticas de intervenção urbanas, a RU de *brownfields* requer uma análise sistemática de seus fatores endógenos, determinando os seus fatores-críticos para desenvolver suas ações e estratégias para alcançar os objetivos consensualizados. Para isso, deve escolher métodos e instrumentos apropriados de acordo com a especificidade local, condições políticas, institucionais e financeiras, dentre outros. As etapas para RU dos *brownfields*, de acordo com JAMECNY *et al.* (2016), sugerem etapas coincidentes com a do planejamento estratégico sugeridas por GUELL (2013) verificados na figura 4.

Verificou-se que o enquadramento da área da Quimiparque está assente na caracterização de *brownfields* definido neste subcapítulo. Sendo uma área com passivo ambiental relevante, com forte potencial para o desenvolvimento urbano e territorial do Barreiro e do seu sistema territorial urbano. As características, objetivos, premissas e princípios para a RU de *brownfields* foram clarificadas e elucidadas, e confirmou-se a necessidade de situar a RU dentro de um plano estratégico mais amplo.

A seguir o trabalho pretende caracterizar o PUQAE, o PARS, documento estratégico Barreiro 2030 e suas relações com a escala do PROT-AML, aplicando os referenciais teóricos, já conhecidos, com intuito de analisar e sistematizar as divergências e confluências com a teoria relacionada, clarificando as abordagens e enfoque utilizado em cada um deles.

2 CAPÍTULO II – ANÁLISE EMPÍRICA

2.1 O Plano de Urbanização da Quimiparque e Áreas Envolventes (PUQAE)

2.1.1 Caracterização do contexto do Barreiro

O concelho do Barreiro faz parte do Distrito de Setúbal e contava no recenseamento de 2011 com 75.978 habitantes. Apresenta uma posição estratégica na AML devido à sua margem com rio Tejo e acesso ao terminal rodo-ferro-fluvial. Apesar da proximidade com Lisboa, a distância do concelho com as pontes 25 de Abril e Vasco da Gama, faz com que tenha o maior tempo de deslocação pendular entre os concelhos do Arco Ribeirinho Sul, em média de 40 minutos. Contudo, o concelho apresenta uma boa ligação fluvial com a capital, com tempo de viagem de cerca de 20 minutos.

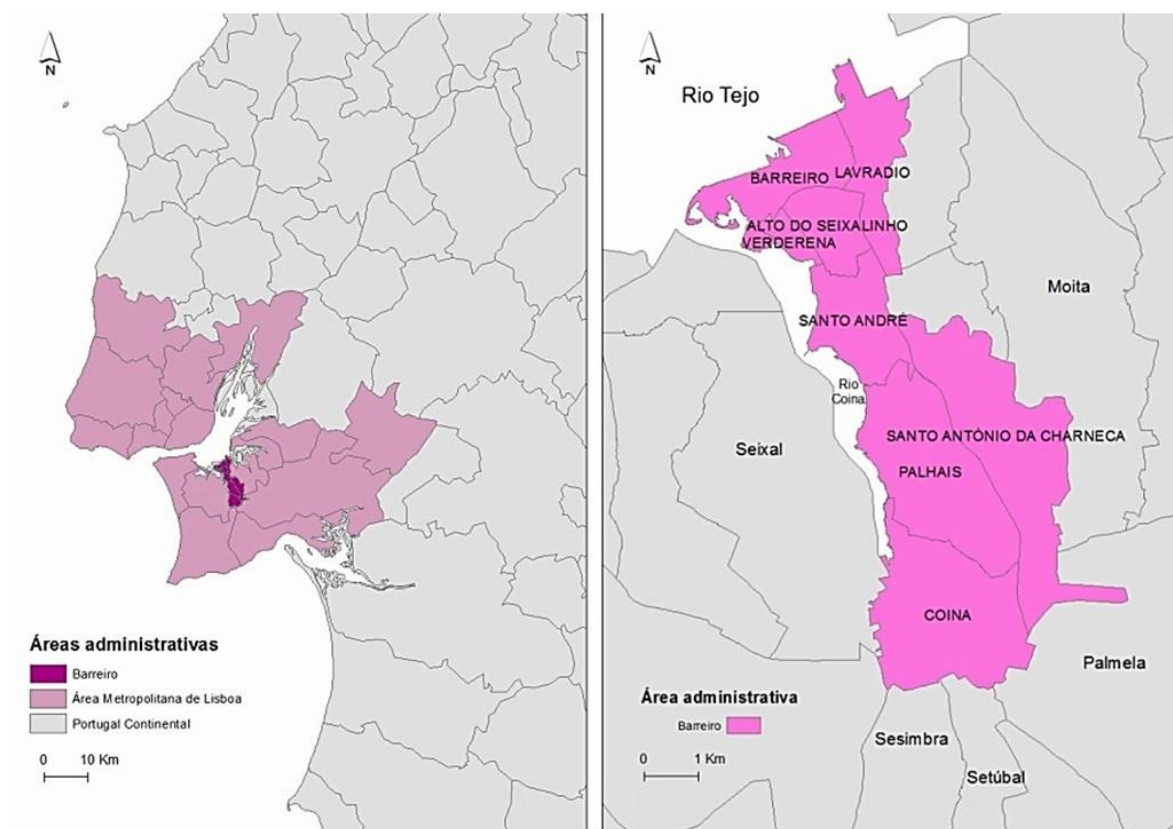


Figura 5 - Enquadramento geográfico e freguesias do município do Barreiro. Fonte: CAOP, elaboração de SOARES (2012).

Segundo o diagnóstico do *Plano Estratégico do Barreiro 2030* (Barreiro 2030), em 2016 o concelho possuía uma taxa de urbanização de 88,9%. Esta é resultado de um longo processo de investimento privado e público centrado no mercado de habitação e em atividades

industriais pesadas, que, num primeiro momento induziu a migração e instalação de população provenientes de outras regiões, sobretudo do Alentejo (MATEUS, 2007a).

A península de Setúbal oferece uma localização privilegiada, baseada no acesso marítimo, na proximidade com o mercado e dinâmica económica da cidade de Lisboa (QUEIRÓS, 2004; SOBRAL *et al.*, 2008). Este conjunto de fatores foram decisivos para instalação da CUF - *Companhia União Fabril* em 1907 no Barreiro, a fim de buscar vantagens competitivas de localização e acesso a matérias-primas (MATEUS, 2007a; QUEIRÓS, 2004; SOBRAL *et al.*, 2008).

O grupo CUF nasce no final do século XIX e se desenvolve através de atividades diversificadas, com destaque na produção química. Na década de 1930 a CUF tem fábricas em Lisboa, Barreiro, Alferrarede, Soure, Canas de Senhorim e Mirandela. Seu percurso é conhecido pela filosofia humanista e pelas ações sociais realizadas, que para muitos, se constitui um marco no contexto empresarial português (SOBRAL *et al.*, 2008). Segundo SOBRAL *et al.* (2008) *“A CUF criou o Barreiro a sua imagem, [...] e substituía-se aos deveres sociais do Estado”*.

No Barreiro, a CUF implantou bairros operários (o primeiro, com 312 habitações, iniciado ainda em 1909), refeitórios, escolas, centros médicos, centro desportivo (Clube Desportivo CUF) e introduziu novas relações de trabalho, constituindo um legado importante às questões sociais do município. A história recente do Barreiro se mistura com história da CUF e da Quimiparque (SOBRAL, 2008).

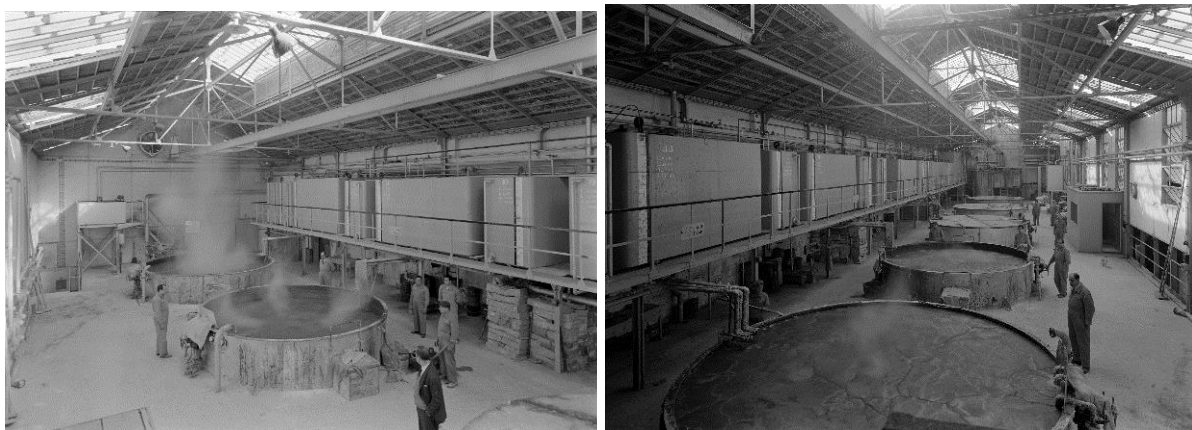


Figura 6 e Figura 7 – Companhia União Fabril, Fotografia sem data. Fonte: Conjunto de fotografias sobre edifícios e atividades industriais, da autoria do Estúdio Horácio Novasi (1930-1980), da Biblioteca de Arte Fundação Calouste Gulbenkian.

Em 1950, o complexo industrial empregava mais de 8 000 operários e produzia dinâmicas de atração populacional motivadas não só pela oferta de emprego, mas também pela boa condição do nível de vida oferecidas no concelho (FERNANDES, 2014; QUEIRÓS, 2004; MATEUS, 2007a).

A CUF foi nacionalizada através do Decreto-Lei N.º 532/75 de 25 de setembro¹⁵. Com a queda do Estado Novo após 25 de Abril de 1974, parte dos seus negócios e empresas foram sendo reprivatizados, nos anos de 1990 tornou-se Quimiparque S.A. Ao longo dos anos passou por muitos ciclos económicos e políticos.

No final do século XX, as alterações advindas da globalização e das estruturas das cadeias globais de valor ocasionaram sucessivos processos de encerramento e realocação de parte importante das atividades industriais do Barreiro, e que induziram profundas alterações nos padrões da dinâmica económica, laboral e urbana. Neste período, houve significativa perda populacional em diversas zonas urbanizadas devido à ausência de novas oportunidades de emprego que se traduziram num parque habitacional deteriorado. Ocorreu uma decadência da área da Quimiparque e zonas adjacentes com êxodo de parte da população residente no concelho do Barreiro para os concelhos da proximidade, que apresentavam vantagens comparativas em termos de condições físicas e níveis de qualidade de vida (FERNANDES, 2014; QUEIRÓS, 2004; MATEUS, 2007a). Segundo Mateus (2007a), o declínio das atividades do Barreiro é justificado por quatro principais fatores:

Quadro 9 - Fatores de declínio do Barreiro nas últimas décadas

<ul style="list-style-type: none"> • Concentração empresarial, especialização industrial¹⁶ e laboral da população – com pouca capacidade de reagir e se adaptar às novas exigências do mercado e para outros tipos de atividade além dos setores existentes no concelho;
<ul style="list-style-type: none"> • Concentração dos processos de decisão local em poucas instituições e setores – a Península de Setúbal desenvolveu-se com déficit de autonomia referente as formulações de estratégias e comportamentos económicos. Este fator ocasionou alterações económico-sociais e territoriais a cada processo de encerramento ou de deslocalização;
<ul style="list-style-type: none"> • A debilidade face aos fatores-chave de competitividade – como, por exemplo, o número reduzido de população com ensino superior e deficiente capacidade exportadora das atividades económicas existentes;
<ul style="list-style-type: none"> • A condição do Barreiro à escala regional limitada dentro da própria indústria, sem expansão das suas redes de comunicação – ausência ao nível da cooperação empresarial e interligação para outros concelhos da AML.

¹⁵ Decreto-Lei N.º 532/75 de 25 de setembro, Diário do Governo n.º 222, Série I.

¹⁶ A especialização industrial, segundo o diagnóstico do PUQAE, se confirmava pela competitividade urbana da época, que se traduzia mais forte na componente emprego/valor do que na componente população/consumo, agravando seu declínio após as transformações económicas e com a desindustrialização.

As décadas de estagnação e declínio de bases econômicas com aumento do desemprego no concelho também são agravadas pela separação geográfica (exemplo do rio Coina e Baía do Montijo), urbanística e identitária da malha urbana desconectada com o território regional. Segundo o diagnóstico do PUQAE o Barreiro perdeu sua força de trabalho para Lisboa e concelhos de proximidades. A desindustrialização decorrente de fatores exógenos e falta de reação endógena resultou na desvitalização sócio demográfica e urbanística da cidade como um todo. Esta asserção é comprovada pela perda populacional registada na faixa etária em idade ativa e, em particular, na redução do peso da camada mais jovem. Tais constatações ocasionaram o declínio ao nível das vivências sociais e culturais, reduzindo a coesão social e de ausência na provisão de equipamentos coletivos que gerassem redes de interação social (MATEUS, 2007a; CEDRU, 2016).

Todos esses fatores somados ao abandono das áreas industriais agravaram o contexto económico do Concelho. Esse ciclo de tendências internas e externas levou a um despovoamento, acarretando a degradação do edificado e problemas sociais. Ainda hoje possui um elevado percentual de fogos vagos e devolutos, nomeadamente nas freguesias do Barreiro e do Lavradio, freguesias que englobam o PUQAE (MATEUS, 2007a). De forma geral o parque habitacional do Barreiro encontra-se degradado e de baixa qualidade (MATEUS, 2007a; CEDRU, 2016). A desvitalização demográfica do concelho é consequência das dinâmicas económicas e do desemprego que se somaram às condições do parque habitacional degradado.

Conforme MATEUS (2007a), o concelho não conseguiu reagir e teve baixa capacidade de empreendedorismo, mais associado à sobrevivência do que ao empreendedorismo de oportunidade. Ao longo do tempo, observou-se um esforço por parte da CMB de empreender novos negócios que pudessem fomentar o desenvolvimento económico e social sem grandes resultados.

O Barreiro passou a confrontar-se com a necessidade de se reorientar e se transformar, e passou a intervir de forma proativa no planeamento de estratégias locais a partir dos anos 2000. Surgiram, portanto, as primeiras tentativas do município para um desenvolvimento integrado económico e urbanístico, o MUDA - *Modelo Urbano de Desenvolvimento Avançado* realizado pela CMB em 2001. Considerado um documento estratégico, já nesta época, pretendia uma proposta de intervenção integrada para a renovação urbanística do Barreiro

decorrente da decadência da Quimiparque. Posteriormente, este documento serviu de suporte a elaboração do PUQAE (FERNANDES, 2014).

Em Maio de 2006, celebrou-se o protocolo para elaboração do PUQAE entre a CMB e a Quimiparque S.A. (atual Baía do Tejo) para intervir estrategicamente no território, envolvendo o parque industrial e outras áreas envolventes para uma intervenção de regeneração urbana. Nos anos de 2007-2009 a Quimiparque S.A. tenta dinamizar e “reindustrializar” o seu parque, baseando-se em novas atividades industriais e na criação deste plano urbanístico para reestruturar o sistema urbano, incluindo o ARS delimitado e conceitualizado nos anos de 2008.

Durante a crise financeira mundial dos anos de 2008 foi divulgada a primeira versão do PUQAE¹⁷. Neste mesmo ano foi lançado o documento estratégico do *Projeto do Arco Ribeirinho Sul (PARS)*¹⁸ para reforçar o conceito da “*Cidade das duas margens*” consagrado no PROT-AML de 2002, visando uma estratégia para regeneração das antigas áreas industriais desativadas na margem sul do estuário do Tejo – nomeadamente Almada, Seixal e Barreiro. O PARS foi aprovado em 2009¹⁹ e serviu de linha orientadora ao longo do desenvolvimento do PUQAE.

Numa outra escala de intervenção, em Abril de 2016, foi divulgada a versão preliminar do *Documento Estratégico de Desenvolvimento Barreiro 2030*, para dar resposta aos novos desafios estratégicos, criar condições para o crescimento económico e valorização do potencial endógeno do Barreiro, que serviria como modelo territorial de desenvolvimento para o PDM que se encontrava em revisão.

¹⁷ Aviso (extracto) n.º.16894 de 25 de Agosto de 2010 publicado no Diário da República, 2ª Série, N.º 165, Página 45081. Considerou-se para fins deste trabalho a versão B, de Julho de 2010, “Relatório da Proposta do PUQAE” publicado no site da Câmara Municipal do Barreiro, elaborado pela Risco Arquitetos Projectistas.

¹⁸ Resolução do Conselho de Ministros n.º 137/2008 de 12 de Setembro publicado no Diário da República, 1.ª série — N.º 177, Páginas:6652 – 6654.

¹⁹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 66/2009 de 7 de Agosto publicado no Diário da República n.º 177, Série I, páginas 6652 – 6654, 1.ª série — N.º 152, Páginas: 5121 - 5123.

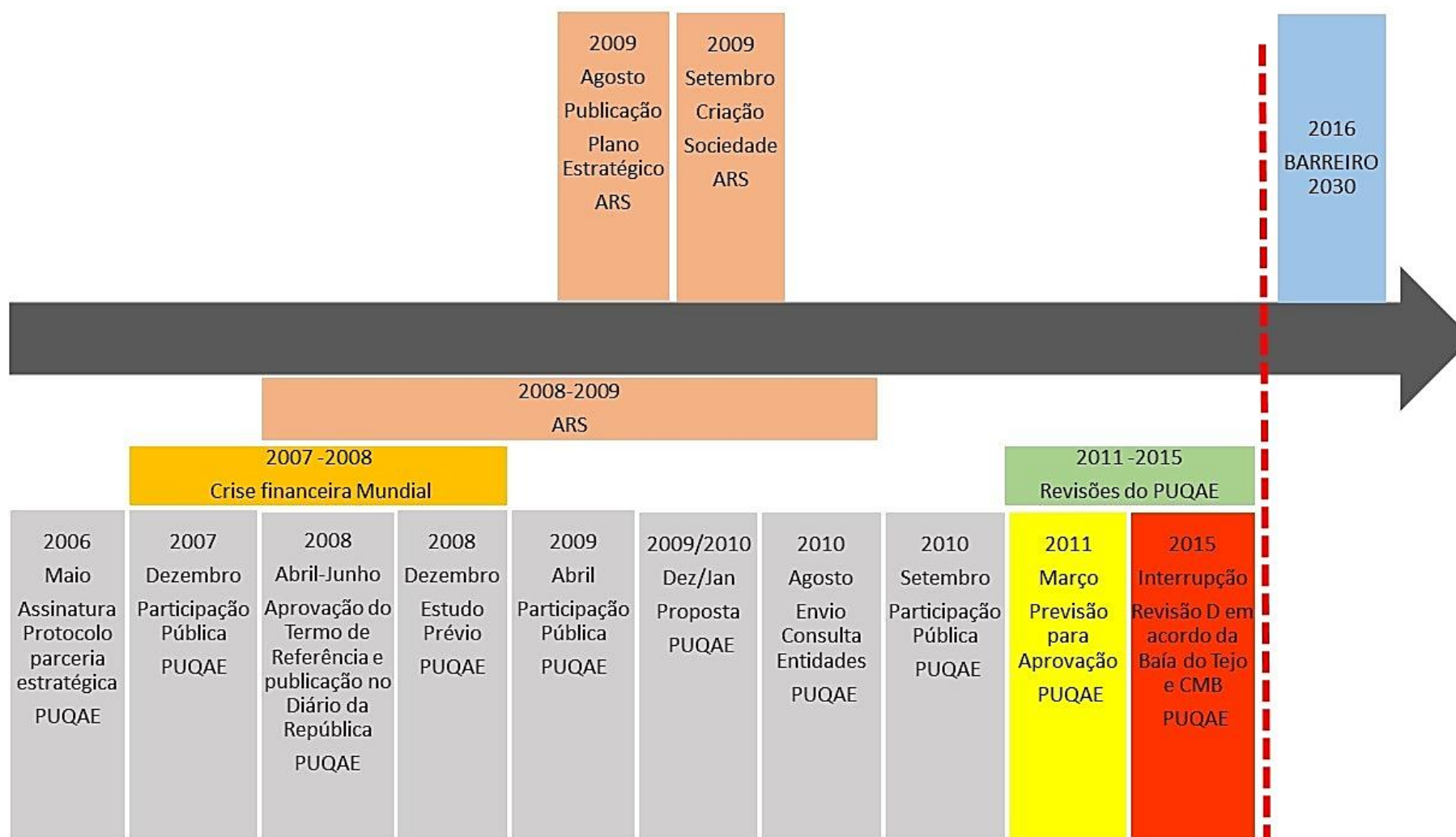


Figura 8 - Cronologia PUQAE. Fonte: Elaboração própria.

2.1.2 Caracterização da Quimiparque

A CUF passou por várias alterações ao longo do tempo, sendo a mais importante a sua nacionalização se tornando QUIMIGAL – Química de Portugal após a Revolução de 1974. A especialização da indústria desde o início da CUF, se fez nomeadamente na indústria de químicos como óleos, sabões, detergentes, adubos, produtos alimentares, têxteis, fertilizantes e outros.

Após os anos de Estado Novo, a estrutura da empresa sofreu complexas transformações, passou por ciclos econômicos de crise e sucessivos encerramentos. Em 1989 se tornou Quimiparque S.A. resultado de sua reestruturação e privatização dos seus diversos negócios e empresas. Parte do território da Quimiparque voltou aos antigos donos, mas ainda restaram grandes áreas industriais que se mantiveram na posse do Estado Português. A reprivatização de Quimigal para Quimiparque fez com a empresa deixasse de ter processo de produção e passou apenas a gerir o parque empresarial, reconvertendo aquilo que eram unidades fabris em armazéns e pavilhões, que hoje são a fonte de receita da Baía do Tejo S.A.



Figura 9 - Vista aérea da Quimigal nos anos de 1980. Fonte: Noticiário Nacional da Rádio e Televisão de Portugal. RTP arquivos, Portugal, 13 de Nov. de 1980. Disponível em <https://arquivos.rtp.pt/conteudos/complexo-industrial-da-quimigal/>, acesso em 15 de Jan. de 2019.



Figura 10 - Vista aérea da Quimigal nos anos de 1980. Fonte: Noticiário Nacional da Rádio e Televisão e Portugal. RTP arquivos, Portugal, 13 de Nov. de 1980. Disponível em <https://arquivos.rtp.pt/conteudos/complexo-industrial-da-quimigal/>, acesso em 15 de Jan. de 2019.

Para perspectivar o PUQAE e sua estratégia há um fator a se considerar decorrente das suas reestruturações, que exige a compreensão da situação de propriedade e dos compromissos existentes após suas sucessivas privatizações. A área da Quimiparque configura-se por 4 situações segundo o relatório da proposta do PUQAE²⁰:

- Direitos de Propriedade da Quimiparque
- Terrenos de propriedade da Quimiparque S.A. (Baía do Tejo) cedidos (pela administração central) em direito de superfície e nos quais foram construídos edifícios pelos detentores desse direito;
- Terrenos e edifícios da Quimiparque S.A. (Baía Tejo) arrendados e ainda pertencentes à administração central;
- Terrenos da APL, cedidos em direito de superfície;
- Terrenos próprios da Quimiparque S.A. (Baía do Tejo) das unidades industriais;

Atualmente, a área da Quimiparque é uma infraestrutura de acolhimento empresarial que pertence a Baía do Tejo S.A. Esta sociedade é uma empresa de propriedade da

²⁰ Apesar de solicitada a Baía do Tejo informações sobre alterações na situação de propriedade dos terrenos e direitos de superfície, esta não foi disponibilizada.

PARPUBLICA Participações Públicas, SGPS, S.A., holding de capital nacional português, com empresas partilhadas.

As competências da atual gestão da sociedade Baía do Tejo teve origem em Janeiro de 2009 com a incorporação da SNESGES- Administração e Gestão de Imóveis e Prestação de Serviços S.A., URBINDUSTRIA – Sociedade de Urbanização e Infraestruturação de Imóveis S.A. e a Quimiparque – Parques Empresariais S.A. Neste mesmo ano de 2009, foi agrupado um território no Seixal, área da antiga siderurgia Nacional, além da área da Lisnave em Almada e do Parque Empresarial em Estarreja. Por fim, a Baía do Tejo é uma empresa privada com capital social integrado ao Estado Português, responsável por gerir e desenvolver os respectivos territórios dos quais o Estado Português tem a propriedade e guarda das respectivas áreas. A Baía do Tejo é a maior proprietária dos imóveis pertencentes ao Parque Industrial da Quimiparque, hoje denominado Parque Empresarial Baía do Tejo.

Pelas competências atribuídas e definidas pelo Decreto Lei n.º 57/2012 de 12 de Março²¹, a Baía do Tejo passou a gerir o PARS em articulação com os municípios envolvidos Almada, Barreiro e Seixal, a prosseguir com seus objetivos estratégicos, relativos aos territórios por si geridos e localizados nestes concelhos.

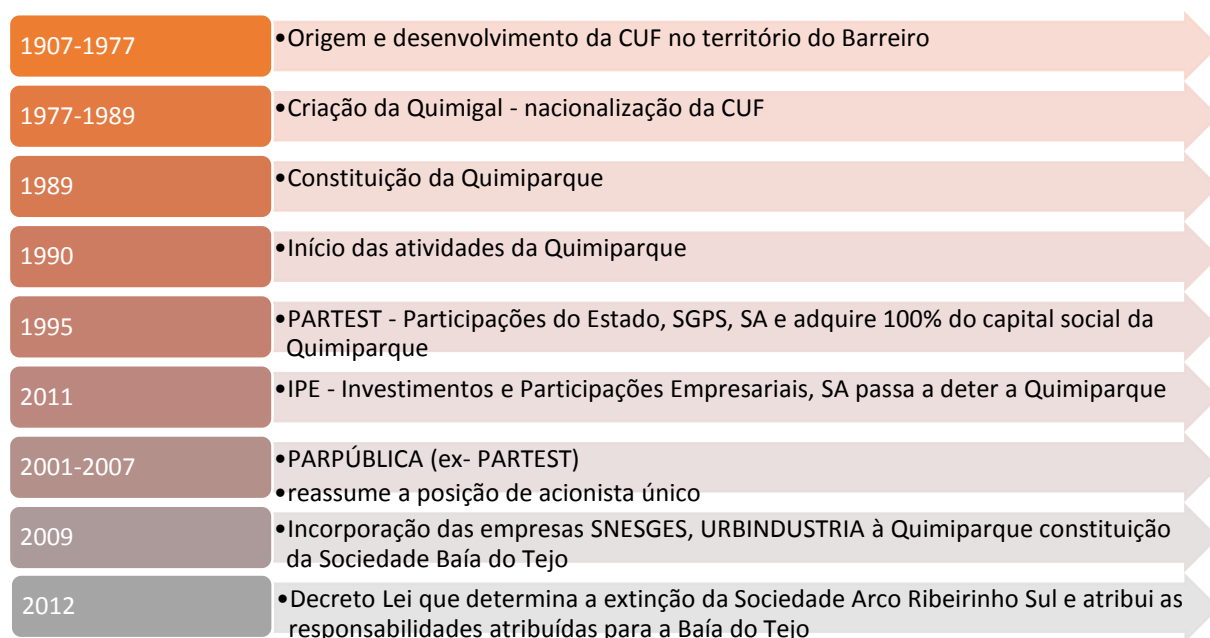


Figura 11 - Evolução Histórica da Quimiparque. Fonte: MATEUS (2007a). Adaptado.

²¹Decreto Lei 57/2012 de 03 de Dezembro, Diário da República n.º 51/2012, Série I, páginas 1098 – 1099. Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território.

O território da Quimiparque localiza-se numa área privilegiada do Barreiro, na frente ribeirinha com cerca de 3km de extensão com a margem do Rio Tejo. Ocupa uma área total de 234 hectares com importante património cultural, paisagístico e de valor imobiliário. A área infraestruturada representa aproximadamente um décimo da área total do concelho e grande parte possui uma localização privilegiada com ampla perspectiva para Lisboa, Ponte Vasco da Gama e Ponte 25 de Abril.



Figura 12 - Parque Empresarial Baía do Tejo. Fonte: Estratégia de Desenvolvimento Barreiro 2030 – Referencial Estratégico e Modelo de Desenvolvimento Territorial, de Abril de 2016.

Ao longo do tempo, a Baía do Tejo perspectivou a alteração das estruturas industriais ligadas à indústria pesada, que foram sendo substituídas por instalações diversas (pequena indústria, logística, serviços e comércio) e alguma indústria ligeira. Algumas operações urbanísticas pontuais foram realizadas desde os anos 2000 no intuito de melhorar a sua competitividade, mas não foram suficientes devido às condições ambientais e riscos associados aos passivos industriais existentes. Instalações fabris degradadas, cinzas de pirite, depósitos de gesso, lamas de zinco e um elevado passivo ambiental com sérios problemas de contaminação de solo e dos lençóis freáticos ainda subsistem na proximidade das zonas residenciais, e de comércio e serviços.

Trata-se de uma área extensa, de elevado potencial para desenvolvimento económico através de uma intervenção de RU, com repercussão no sistema territorial do ARS e AML.



Figura 13 - Vista aérea da Quimiparque. Fonte: Jornal Correio da Manhã. Disponível em: <https://www.cmjornal.pt/portugal/detalhe/quimiparque-vai-receber-terminal-de-contentores>, acesso em 31 de jul. de 2018.



Figura 14 e Figura 15 - Vistas interna do Parque Industrial. Foto Própria

No início da atividade da Quimiparque S.A. havia instaladas apenas 40 empresas e o território encontrava-se bastante degradado. Desde então, a gestão passou a desenvolver um trabalho de recuperação de edifícios, renovação de arruamentos e equipamentos, reabilitação de áreas degradadas, melhorando de forma sustentada o meio ambiente e as condições de funcionamento das instalações. Em 2007 o parque contava com 295 empresas, e hoje, segundo a Baía do Tejo, estão instaladas 153 empresas²².

²² Dados fornecidos em seus relatórios disponibilizados no site Baía do Tejo.

A gestão da Quimiparque obteve muitas dificuldades ao longo do tempo, resultado do ciclo económico pouco favorável à atividade económica em geral e, em particular, à especialização do parque. Registra-se que a forte concorrência na sua zona de influência e fruto da criação de novos núcleos de acolhimento de empresas também somou a essas dificuldades²³ (MATEUS, 2007a; PUQAE, 2010). Segundo a Baía do Tejo S.A. em seu Plano de Atividades e Orçamento para 2018-2020, ainda hoje, uma das maiores debilidades do parque empresarial é a ausência de integração urbana com a cidade, sob o ponto de vista comercial, para o seu desenvolvimento e valorização. Atualmente, é objetivo central da empresa a melhoria das acessibilidades (a nascente e a poente) de forma a criar condições para dinamizar o Parque Empresarial para cumprir seus objetivos.

2.1.3 Caracterização do Plano Urbanístico da Quimiparque e Área Envolvente (PUQAE)

A CMB, em reunião realizada a 09 de Abril de 2008, aprovou a elaboração do Plano de Urbanização para o território da Quimiparque e área envolvente²⁴ para dar sequência aos procedimentos administrativos enquadrados no âmbito do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial²⁵ e suas alterações²⁶. O PU não deu prosseguimento, sofreu revisões ao longo de um tempo, e finalmente ficou paralisado em 2015.

Com a elaboração do PUQAE pretendeu-se atribuir o município com um instrumento de gestão territorial incorporando as orientações decorrentes dos estudos desenvolvidos e aprovados no âmbito da parceria de cooperação estratégica entre a CMB e a Baía do Tejo, S. A., e assim, vincular entidades públicas e privadas ao programa de ações do PU.

Os trabalhos para sua elaboração foram realizados pelas equipas consultoras: Risco Projectistas e Consultores De Design, S.A. e Augusto Mateus e Associados Lda., além da cooperação da Sociedade Parque Expo (atualmente extinta). Segundo o termo de referência, o trabalho foi concebido a partir de análise dos problemas territoriais, através de consensos e

²³ Segundo MATEUS (2007a), a Península de Setúbal consolidou a sua especialização no cluster de serviços de logística e apoio a atividade económica que passou a concorrer fortemente com clusters semelhantes desenvolvidos nos concelhos vizinhos e na margem Norte.

²⁴ Aviso (extracto) n.º 16894/2010 de 25 de Agosto publicado no Diário da República, 2ª Série – N.º 165, Página 45081.

²⁵ Decreto-Lei n.º 380/99 de 22 de Setembro publicado no Diário da República, 1ª Série A – N.º 380, Páginas 6590 - 6622.

²⁶ Decreto-Lei n.º 316/2007 de 19 de Setembro publicado no Diário da República, 1ª Série N.º 181, páginas 6617 – 6670.

da tomada de decisões dos principais *stakeholders* envolvidos: a CMB, a Quimiparque/Baía do Tejo, a APL, a REFER, Transtejo/SOFLUSA e CCDR-LVT, empresários e proprietários dos espaços envolvidos e cidadãos do Barreiro.

O PUQAE visava operacionalizar e criar condições para desenvolvimento de uma RU, considerando a história e tradição industrial do concelho, suprimindo a falta de equipamentos, melhorando a acessibilidade e mobilidade, promovendo a dinâmica económica, empresarial e social.

A grande oportunidade se justificava pela perspectiva de um grande projeto estruturante em nível nacional - a Terceira Travessia do Tejo (TTT) – ligação entre Chelas (Lisboa) e o Barreiro, anunciada publicamente em 2008. Segundo seu termo de referência, a partir deste projeto nacional, e consequência de outros projetos regionais, ficaram definidas, portanto, as principais diretrizes estratégicas do PU:

Quadro 10 - Diretrizes estratégicas para elaboração do PUQAE – Projetos estruturantes

• Considerar no âmbito regional reforçar o núcleo central da Área Metropolitana de Lisboa (AML) , conforme objetivo principal do PROT-AML;
• Considerar a centralidade estratégica no quadro das regiões europeias através da concretização da Terceira Travessia do Tejo (TTT) e consequente Rede de Alta Velocidade (RAVE) Lisboa-Madrid,
• Incluir no pacote de infraestruturas associadas a ponte Barreiro-Seixal a melhoria das acessibilidades dentro do ARS,
• Incluir a nova infraestrutura aeroportuária de Lisboa na zona de Alcochete e a potencialidade da área funcionar como uma plataforma de apoio ao projeto a se desenvolver no Poceirão ²⁷ .
• Considerar a oportunidade nacional para potencializar o território contextualizado pela sua relação com as infraestruturas aeroportuária, logística e portuária;

O desenvolvimento do PUQAE se deu de forma parcial, ficando interrompido juntamente com a suspensão dos projetos estruturadores, principalmente a TTT, decorrentes das transformações políticas e económicas que foram preponderantes para a interrupção do plano e sucessivos adiamentos das tais infraestruturas.

²⁷ A plataforma logística do Poceirão era um projeto que consistia no desenvolvimento de uma plataforma logística de 2ª geração para promover a intermodalidade dos diferentes meios de transporte (rodoviária, ferroviária e marítima). A localizar-se no concelho de Palmela, seria uma infraestrutura direcionada para dar apoio às carências logísticas e de transporte da AML, principalmente referentes às cargas movimentadas ou transformadas pelos portos de Lisboa, Sines e Setúbal, dando origem a um crescimento das transações logísticas regionais, nacionais e internacionais. O projeto encontra-se paralisado desde 2009 por falta de investimentos e adiamentos dos projetos expectantes relacionados.

Segundo o Vogal Executivo da Baía do Tejo, arquiteto Sérgio Paulo Saraiva, em entrevista para este trabalho, a revisão D de 2015 do PUQAE já não condicionava o plano à TTT e previa um espaço canal para uma futura implantação da ponte. Porém, o PU não contava com novo projeto para o terminal de contentores do Barreiro (TCB). Neste mesmo ano, foi divulgado este projeto e estratégia nacional que interferia diretamente no plano e no sistema territorial. A viabilidade de se instalar um polo logístico/portuário, o Terminal de Contentores do Barreiro (TCB) e a Área Logística Industrial e Tecnológica Anexa (ALITA) foi o motivo da paralisação dos estudos e revisões do PUQAE, pois o TCB sofreu alterações dentro do que era previsto anteriormente. A suspensão da revisão D do PUQAE, segundo o Plano de Atividades e Orçamento 2018-2020 foi acordada entre a CMB e a Baía do Tejo após a notícia da APL em avançar no novo terminal a localizar-se na Quimiparque.

O atual projeto para TCB é considerado pela Baía Tejo e pela CMB como projeto de relevância nacional com linhas estruturantes para o desenvolvimento e planeamento estratégico do município, com impactos significativos para sua regeneração urbana. Dentre os fatores diferenciadores do território da Quimiparque para implantação do TCB destacou-se a existência de dois terminais portuários, a ligação ferroviária à Linha do Sul e o acesso a Lisboa por autoestrada. Para a Baía do Tejo o desenvolvimento deste terminal de contentores garantirá a integração eficiente e interoperabilidade para o transporte marítimo, ferroviário e rodoviário, articulado no Corredor Atlântico, assegurando o desenvolvimento da atividade económica na região, com impacto significativo na criação de emprego. A nova estratégia nacional altera significativamente a regeneração urbana do território.

Conforme o PUQAE, a altura do tabuleiro da ponte de amarração da TTT tinha implicações ao nível de segurança e inviabilizava o terminal existente da TANQUIPOR²⁸. Na época, a APL concordou em alargar a plataforma ribeirinha para dar continuidade a operação existente e criar uma zona de operações logísticas com o porto de Lisboa sem que houvesse interferência no plano urbanístico proposto, libertando a área existente e realocando a TANQUIPOR para nordeste da Quimiparque. Havia relatos de problemas relacionados com a concessão que teria impactos na sua distribuição e operação.

²⁸ A TANQUIPOR com designação comercial LBC TANQUIPOR S.A. é detentora de uma concessão de terminal de líquidos a granel no Barreiro.

A estratégia da APL desenhada em 2001 estava voltada para a área da Trafaria, mas em 2015 volta a ser cogitada no Barreiro e mudam-se as estratégias para o desenvolvimento da Quimiparque. A APL, atualmente, volta a cogitar o novo terminal de Lisboa para localizar-se no Barreiro com dimensões maiores do que o previsto, duplicando a capacidade do rio Tejo para receber contentores.

Segundo o Diretor do Departamento de Planeamento da CMB Emanuel Santos, o primeiro projeto do novo TCB e ALITA apresentado em consulta pública para o estudo de impacto ambiental foi reprovado, localizava-se em área com forte impacto urbanístico e paisagístico na frente ribeirinha do concelho. Sendo assim, foi criado um grupo de trabalho integrando o Ministério do Mar, a APL, a Infraestruturas de Portugal, a CMB e a Ordem dos Arquitetos, através de protocolo para promover a implementação de uma visão urbanística, paisagística, ambiental e logística para o território acolher o terminal, salvaguardando o máximo da frente ribeirinha. Este protocolo tem como objetivo a definição das linhas estruturantes e das abordagens de planeamento e projeto no contexto da articulação do TCB e ALITA no concelho. Pretendeu-se, no entanto, um diálogo de concertação entre APL, CMB e a população do Barreiro, e dar sequência a elaboração de estudos e enquadramento das peças concursais, dentre outros procedimentos, que servirão para embasar outros projetos, como por exemplo, o plano de mobilidade e transportes a cargo da Infraestruturas de Portugal.

O último projeto apresentado pela mídia, resultado da concertação entre estes agentes ficou definido conforme as figuras a seguir do estudo de enquadramento da paisagem foi realizado pela Risco Arquitetos, mesma consultora do PUQAE.

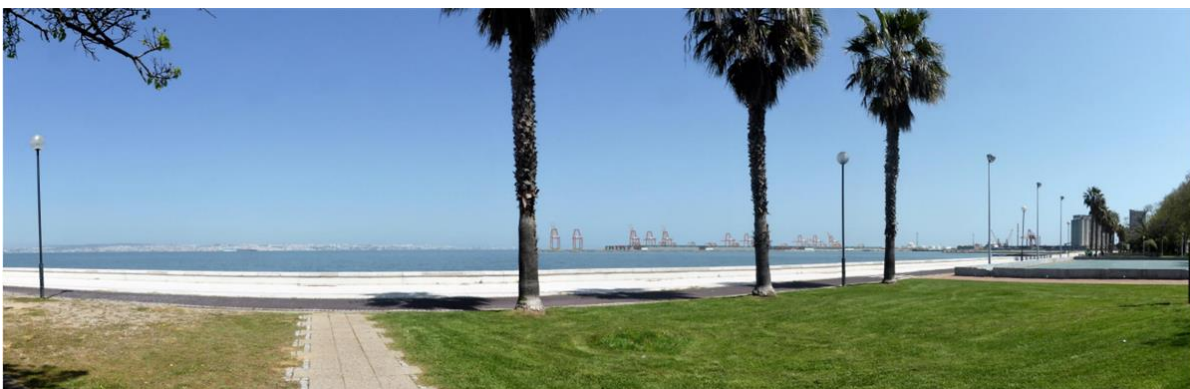


Figura 16 e Figura 17 - Enquadramento antes e depois do TCB, vista do Passeio Augusta Cabrita. Estudo de impacto ambiental publicado em Out. de 2018. Fonte: Rádio de Notícias disponibilizado em <https://www.tsf.pt/sociedade/interior/antes-e-depois-veja-o-que-muda-no-barreiro-e-lisboa-com-novo-terminal-de-contentores-10107337.html>, acesso em 15 de Jan. de 2019.



Figura 18 e 19 – Imagem aérea para enquadramento antes e depois do TCB. Estudo de impacto ambiental publicado em Out. de 2018. Fonte: Rádio de Notícias disponibilizado em <https://www.tsf.pt/sociedade/interior/antes-e-depois-veja-o-que-muda-no-barreiro-e-lisboa-com-novo-terminal-de-contentores-10107337.html>, acesso em 15 de Jan. 2019.

O marco parcial até a paralisação do PUQAE foi importante para a fixação das estratégias, e produção de documentos de validade jurídica e legal que pudessem corpo à outras políticas de desenvolvimento urbano, baseados em critérios de sustentabilidade social, econômica, ambiental, cultura e patrimonial.

O PUQAE incorporou uma área maior do que a Quimiparque com cerca de 623 hectares (1/3 da área total do concelho), considerando uma faixa ribeirinha a norte, a área da APL, a

plataforma logística da TANQUEPOR, as instalações da EDP²⁹ e da FISIFE³⁰, a zona de charneira entre a estação do Lavradio e o tecido consolidado com influência direta, as zonas de amarração da linha de alta velocidade férrea e da rodovia, a zona do complexo desportivo da CUF, a zona envolvente do corredor ferroviário Lavradio/Barreiro A, zona do terminal fluvial e a zona envolvente do largo Alexandre Herculano (entrada do Parque Industrial), uma área urbana consolidada compreendendo o Barreiro antigo e Verderena, conforme a figura abaixo.

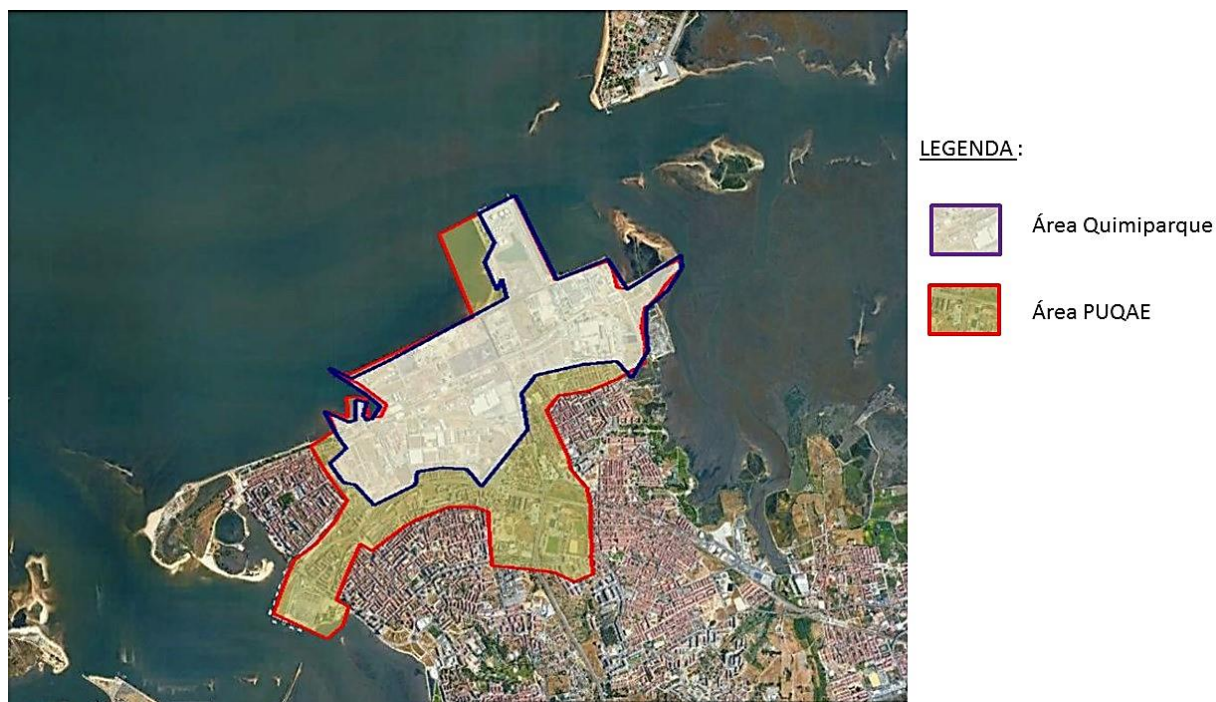


Figura 20 - Sobreposição da área da Quimiparque e o acréscimo de área envolvente para o PUQAE.
Fonte: Imagem Google Earth e Planta Síntese do Plano de Urbanização. Adaptado.

Os principais objetivos a se materializarem no plano são descritos conforme o quadro abaixo.

²⁹ A EDP A Energias de Portugal é uma empresa do sector energético com central de cogeração nas adjacências da Quimiparque, EDP-FISIGEN.

³⁰ Fisipe Fibras Sintéticas de Portugal, S.A. empresa de produção de fibras acrílicas com fábrica no Barreiro

Quadro 11 - Os principais objetivos projetuais do PUQAE

I.	Integrar a amarração da terceira travessia do Tejo (TTT) no tecido urbano;
II.	Integrar a nova estação modal ferroviária convencional a localizar no Lavradio como importante interface e instituir neste local uma nova centralidade;
III.	Promover a adequada articulação urbana do território com o tecido urbano envolvente e transformar o tecido urbano consolidado garantindo o seu bom funcionamento, integrando o território da Quimiparque à cidade desobstruindo-o e melhorando a fruição pública;
IV.	Promover a desafetação do troço da via-férrea entre a nova estação do Lavradio e a estação do Barreiro A , transferindo as suas oficinas e libertando terrenos nobres da cidade reutilizando-os para outros fins e usos urbanos, eliminando o corte urbano ocasionado por estas infraestruturas;
V.	Constituir a partir dos termos de referência a planta de zoneamento e regulamento do PU definidoras de três (03) centralidades ou grandes zonas com funções urbanas distintas e complementares , com vista a regeneração equilibrada do território e consequente criação de emprego: atividades logísticas e industriais de médio porte, atividades económicas diversificadas, zona mista de habitação, comércio e serviços – <i>mixed-use</i> .

De acordo com o item V o PUQAE contemplou três zonas principais ou três centralidades consideradas eixos de desenvolvimento abaixo sintetizadas:

Quadro 12 – As centralidades do PUQAE

<p>A. Núcleo Gare do Sul:</p> <p>Localizada na estação de comboio do Lavradio, linha de partida e chegada de Lisboa feita através da TTT. Esta estação denominada Gare do Sul objetivou ser uma importante interface constituída por três modais de transporte – o comboio, o metro e autocarro. A poente da estação é proposta atividades de comércio, serviços e indústrias ligeiras. As indústrias pesadas foram direcionadas para zonas distintas e não conflitantes à nordeste da Quimiparque. Este núcleo se constituiu como polo de emprego qualificado;</p>
<p>B. Núcleo da Praça Central:</p> <p>Junto ao acesso rodoviário da TTT propôs-se uma linha de comboio conectada a estação de Entrecampos, que possibilitaria com que grande parte dos usuários do transporte fluvial migrassem para este modal-ferroviário no movimento pendular à Lisboa. Este fato seria benéfico para a transferência do terminal fluvial atual, próximo a Alburrica, ao local do terminal da TANQUIPOR, a ser deslocalizado devido à sua atividade prejudicial ao meio ambiente. Por consequência, o terminal da TANQUIPOR libertaria sua área para construção de um porto de recreio, eliminando as consequências ambientais negativas de circulação de barcos na zona de Alburrica com problemas de erosão. Propôs-se a alteração do traçado do MST para servir o novo terminal fluvial. Pretendeu-se neste núcleo uma grande praça e na sua envolvente a instalação de edifícios com funções culturais, de comércio e lazer, utilizando-se especialmente de edificações simbólicas e representativas para o concelho. A proximidade e a ligação ao parque urbano e ao grande percurso de passeio ribeirinho, devido a presença da água, contribuiria para que esta zona seja o local de concentração de pessoas e de fruição pública para o rio Tejo.</p>
<p>C. Núcleo do Porto de Recreio de Verderena:</p> <p>Com a transferência do terminal fluvial e desafetação do canal ferroviário propôs-se uma área contínua para a Ribeira de Coina. Considerou-se uma zona de atividades ligadas ao recreio, em particular o fluvial e marítimo e a criação de uma marina náutica voltada a sul (de condições mais adequadas ao clima e segurança de uso). Nesta zona admitiu-se a instalação de atividades económicas ligadas ao recreio marítimo como pequenas reparações navais, zonas de lazer noturno, restauração, hotel, habitação e outras atividades que potenciem o polo de lazer do plano.</p>

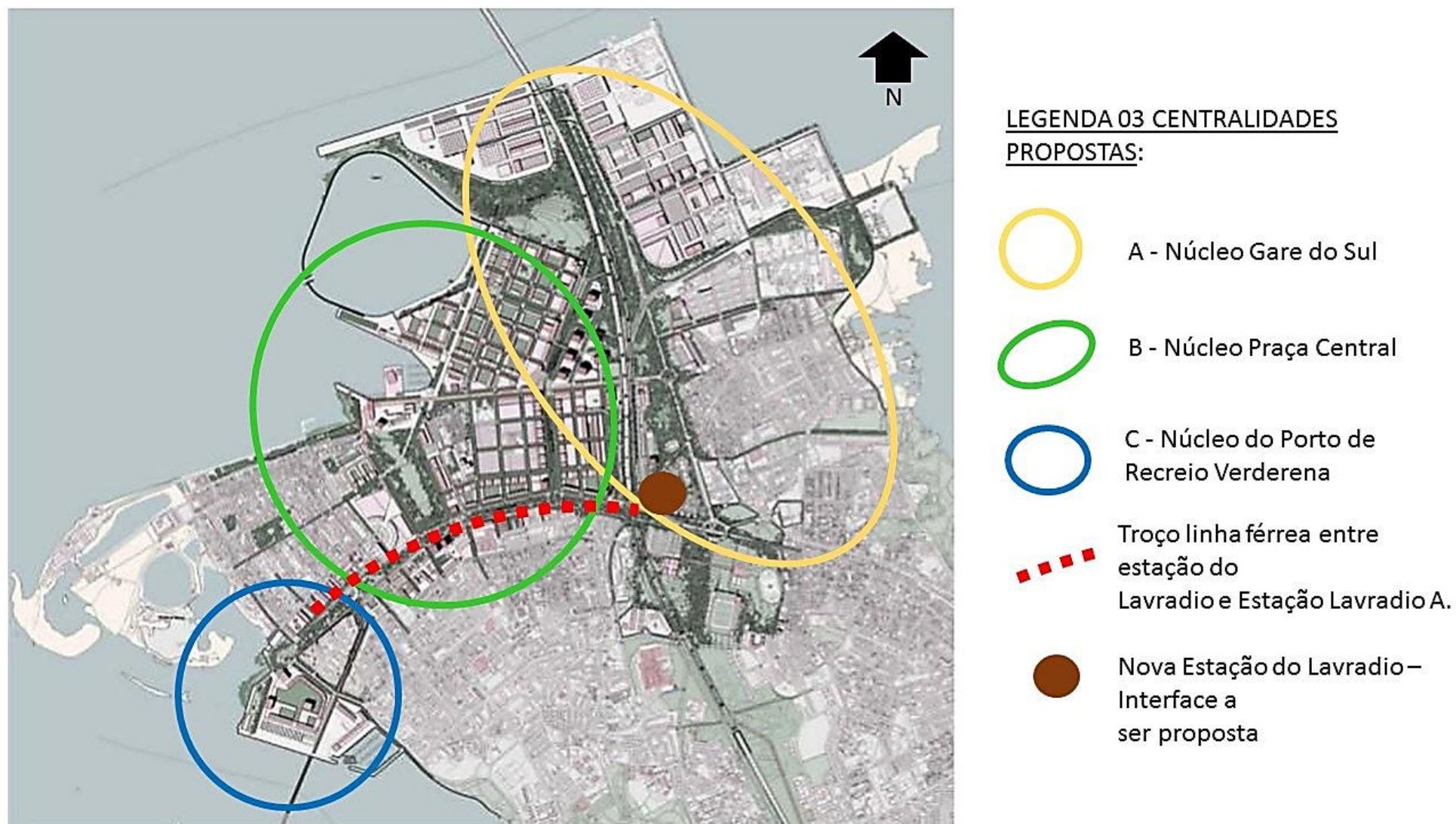


Figura 21 -Planimetria do PUQAE. Fonte: Proposta de Plano de Urbanização do Território da Quimiparque e áreas envolventes, versão B, Julho de 2010, elaborada pela Risco Projectistas e Consultores De Design, S.A. Adaptado.

O PUQAE aponta uma série de ações para serem desenvolvidas na área destinada a indústria próxima à TANQUIPOR para viabilizar a RU, como por exemplo, a criação de mecanismos de permuta de terrenos que possibilitassem a deslocalização deste terminal, dentre outras indústrias extremamente poluentes, com intuito de libertar estes terrenos para concentração de indústrias mais limpas e compatíveis com a nova funcionalidade da zona. Segundo consta no plano, esta zona poderia constituir-se em parte de indústrias pesadas que tem forte relação com o município, desde que direcionadas e condicionadas para locais específicos evitando os conflitos de usos. Observa-se, portanto, que desde o início o PUQAE compreende a vocação industrial do concelho e para seu desenvolvimento, propondo o seu redirecionamento para localizações mais apropriadas.

Na zona da Praça Central pretendeu-se a instalação empresarial de base heterogênea, na qualificação dos espaços empresariais nas zonas oeste e sudoeste da Quimiparque, a se realizar através de instrumentos de gestão urbanística como reparcelamento, critérios de perequação, gestão da relocação e faseamento.

Consta no PUQAE a pretensão de se definirem percentuais para indústria sustentável, habitação a preços controlados e preços livres, serviços de apoio avançados, comércio de proximidade, etc. Pretendeu-se a dotação de habitações a preços controlados para classe média e média-baixa para tentar inverter a desvitalização demográfica e perda das dinâmicas de habitação de qualidade a preços acessíveis. Os projetos de referência³¹ utilizados, segundo consta no documento estratégico estimava entre 15% a 25% do total da área a ser construída e reabilitada para este fim. Outros percentuais para a indústria sustentável, comércio e serviços não foram determinados até a versão analisada neste trabalho.

Ressalta-se que não foram encontradas correlações entre a produção habitacional e o parque habitacional ocioso do concelho, ficando entendido para este trabalho, que o PUQAE estimava um aumento populacional decorrente da dinamização econômica produzida através dos projetos expectantes.

³¹ O documento estratégico do PUQAE aponta algumas tendências e referências de regeneração urbana em *waterfronts* industriais de relevância internacional como o projeto 22@Barcelona, Dublin, Bilbao e Pittsburgh. Todas estas referências citadas apresentam alteração profunda de usos e funcionalidades para regeneração urbana.

Quanto ao patrimônio existente, segundo o PUQAE, este foi salvaguardado no território da Quimiparque, no complexo ferroviário e outras empresas industriais que fazem parte da história do concelho. Foram identificados pelos consultores envolvidos e CMB, na época da elaboração, alguns edifícios e espaços exteriores que deveriam ser intervencionados para garantir o reordenamento e requalificação do território. Parte destas edificações de maneira geral foram atribuídas para instalação de equipamentos públicos ou destinadas à recuperação, a fim de garantir um produto imobiliário estruturado e de qualidade. Muitas destas edificações constituem-se hoje como principais ativos da Baía do Tejo.

Esses investimentos em melhorias e ações de reabilitação têm sido cumpridos pela Baía do Tejo conforme seu mapa de investimentos apoiado no PUQAE. Para a Baía do Tejo a recuperação destes edifícios e espaços exteriores são os eixos de intervenção mais importantes para alteração da percepção da imagem negativa associada ao Parque Industrial atualmente, e poderá garantir um produto comercial estruturado e de qualidade. Essa afirmação em primeira análise, aponta a questão do patrimônio mais atrelada à imagem do parque empresarial e não a uma regeneração urbana ampla e participada. Apenas em Maio de 2017 instaurou-se um procedimento de classificação do Patrimônio construído da CUF com a CMB. Grande parte do patrimônio se deteriorou e foi demolido o que causou certa reivindicação por parte de atores locais ligados à defesa do patrimônio do Barreiro.

No que se refere a contaminação dos solos, o PUQAE destacava a necessidade de caracterização quantitativa e detalhada dos resíduos, análise da sua toxicidade e monitorização dos lixiviados e armazenados a granel. Os estudos realizados identificaram os resíduos contaminantes e o relacionaram aos usos e segurança, assim como estimativas de custos para descontaminação e fitorremediação. A previsão era de longo prazo para concretização destas operações.

Este trabalho observa o fato de que os estudos relativos aos passivos ambientais da Quimiparque não se contrapõem à viabilidade econômica que foi pouco abordada no plano. É de conhecimento a magnitude dos passivos, sendo parcial e incerta, assim como os recursos necessários para sua descontaminação. Segundo o Plano de Atividade e Orçamento de 2018-2020 da Baía do Tejo, os trabalhos de requalificação ambiental e descontaminação do solo vem sendo desenvolvidos, designadamente a remoção dos depósitos de cinzas de pirite. Ainda

hoje, outras candidaturas estão em andamento para caracterização e remoção de outros passivos ambientais.

A RU tem sua estratégia baseada no conceito de sustentabilidade mas pouco abordou sobre eficiência energética, energias limpas e gestão sustentável dos recursos naturais no PUQAE.

Ainda dentro da perspectiva ambiental, o PUQAE propôs uma estrutura ecológica que procura interagir com os espaços desativados, descontaminados, ociosos à estrutura ecológica existente, permitindo a utilização e usufruto deste espaço para usos diversos ligados à mobilidade, recreio e desporto. Essa estrutura ecológica está condicionada a uma série de deslocalizações e libertação de áreas pertencentes à entidades da administração central, como por exemplo, a implantação do Corredor Vala Real considerado como espinha dorsal do PU. A estrutura ecológica apresentada tem seu desenvolvimento projetado em um horizonte temporal alargado e depende de fatores culturais, econômicos, ambientais que não foram relacionados para sua operacionalização. Consta a seguir o diagrama ecológico do PUQAE:



Superfície Potencial de
Produtividade Biológica (177
Hectares)

LEGENDA :

A – CORREDOR DA VALA REAL:

A1 – Corredor Poente (ligação à
Pontada Passadeira + Parque
José Afonso

A2 - Parque Florestal

A3 – Parque Desportivo

B - NOVA ALAMEDA

C – PARQUE CENTRAL

D - LAGUNA

Figura 22 - Diagrama estrutura ecológica. Fonte: PUQAE, Risco Projectistas e Consultores De Design, S.A.

Segundo o RJGT (Art.º 87, n.º 1), o PU deve concretizar para uma determinada área do território municipal, a política de ordenamento do território e urbanismo, fornecendo o quadro de referência para a aplicação das políticas urbanas e definindo a estrutura urbana. O PU tem como deliberação desenvolver e concretizar o PDM municipal definindo a estrutura, a ocupação do solo e seu aproveitamento, definindo a localização das infraestruturas e dos equipamentos principais. Sendo assim, os equipamentos a instalar na área conforme seus objetivos estratégicos foram pré-determinados, mas o PUQAE aguardava a revisão do PDM do Barreiro, para avaliar as carências de equipamentos local e supramunicipal das quais o PUQAE deveria dar resposta. Dos equipamentos propostos citam-se escolas, algumas áreas de reserva e alguns equipamentos culturais com destaque para a área do antigo complexo desportivo da CUF.

Consta no PUQAE a colaboração entre instituições como a RAVE, APL e Estradas de Portugal³² para desenvolvimento de um desenho urbano que possibilitasse o fluxo de mercadorias sem interferir na acessibilidade e mobilidade do município. Todo o transporte de carga ficou a se realizar pelos modais próximos à área destinada a reindustrialização e área logística contígua à TTT. Assim, garantiu-se os acessos de entrada e saída rodoviários através da nova ponte às unidades industriais existentes, mantendo o serviço existente e desenvolvendo o polo logístico-portuário através dos novos acessos rodoferroviários. As figuras 23 e 24 ilustram a importância da mobilidade e acessibilidade para operacionalização de uma área logística sem congestionar a freguesia do Lavradio e permitindo a compatibilização dos usos e ocupação propostos.

³² Hoje Infraestruturas de Portugal, S.A. é a empresa pública que resulta da fusão entre a REFER, Rede Ferroviária Nacional, e a EP, Estradas de Portugal, empresas destinadas a gerir e administrar as infraestruturas ferroviárias e rodoviárias em Portugal, respetivamente



Figura 23 - Perspectiva PUQAE. Fonte: https://www.risco.org/projects/quimiparque_36
Acesso em 02 de Dez. de 2018.



Figura 24 - Foto maquete PUQAE, visada da TTT sobre o Tejo e inserção no projeto. Fonte: Própria.

2.1.4 Enquadramento e Orientações Estratégicas

O PUQAE, segundo seu termo de referência, descreveu objetivos genéricos e específicos a se concretizar no plano, e que posteriormente se materializou nas principais linhas orientadoras estratégicas e no desenho urbanístico propriamente dito. Estes foram considerados importantes neste trabalho para compreensão do seu ponto da situação e medir a sua exequibilidade conforme análise de seus objetivos e ações.

Quadro 13 – Objetivos do PUQAE

Objetivos Genéricos:	Reabilitar o espaço industrial com eficiência energética e destacar a paisagem cênica do Tejo, afirmando o Barreiro como centralidade no ARS e na AML;
	Afirmar o Barreiro dentro das grandes regiões europeias e valorizar o seu potencial de Interface da Frente Atlântica;
	Modernizar e reforçar a competitividade internacional, marítima e ferroviária, inserindo-se nas redes transeuropeias de alta velocidade;
	Promover o transporte público dando ênfase ao sistema de corredores urbanos sub-regionais;
	Criar uma rede de equipamentos e instalações de serviços avançados e atividades de I&D (Investigação e Desenvolvimento) como plataforma de serviços internacionais em articulação com os portos de Lisboa, Setúbal, Sines e a Plataforma Logística do Poceirão e Novo Aeroporto de Lisboa;
	Requalificar a frente ribeirinha com o estuário do Tejo promovendo a requalificação do passivo ambiental e ecológico e na criação de espaços de lazer e recreio, constituindo sistemas de preservação ambiental, nomeadamente efluentes e resíduos.
Objetivos Específicos	Promover a análise, avaliação e soluções para a descontaminação dos solos requerendo candidaturas ao QREN no âmbito das linhas de qualificação ambiental que possibilitem a descontaminação dos solos;
	Criar infraestruturas, equipamentos e serviços para diminuir as necessidades atuais do concelho e da região;
	Promover, programar e concretizar o reordenamento espacial das atividades económicas existentes e das novas atividades no âmbito da vocação definida;
	Desenvolver, qualificar e organizar em rede os espaços para as atividades de I&D e intensivas de tecnologia;
	Ordenar o território em articulação com um plano de mobilidade para a mobilidade sustentável;
	Fixar o traçado do MST –Metro Sul do Tejo em corredores urbanos com estreita articulação entre as três centralidades do ARS, Almada, Seixal e Barreiro;
	Proteger as frentes ribeirinhas e desenvolver um programa coerente de qualificação que valorize o potencial de lazer, recreio e turismo, valorizando os recursos paisagísticos e ambientais a estruturar;
	Incorporar soluções urbanísticas em critério de landscape architecture ³³ promovendo a qualidade ambiental e energética dos espaços construídos e de classificação patrimonial que valorizem a memória industrial do século XX nas vertentes turísticas, culturais e de identidade;

De acordo com o termo de referência, pretendeu-se enquadrar o referencial estratégico com articulação aos Instrumentos de gestão e outras políticas no âmbito estratégico do território. Neste trabalho as que se qualificaram mais relevantes são o PROT-AML, o PARS e o Documento da Estratégia para o Barreiro 2030, devido ao estreitamento

³³ De forma simplista é um campo multidisciplinar de planeamento, design e gerenciamento de áreas externas, pontos de referência e estruturas para obter resultados ambientais, sócio comportamentais ou estéticos.

direto com o PUQAE. O PNPOT (Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território), o PERVLOVT (Plano Estratégico da Região de Lisboa, Oeste e Vale do Tejo), LISBOA 2020 e o PEDESPEs não foram aprofundados, mas são citados conforme quadro a seguir conforme as principais ações estratégicas descritas no diagnóstico e termo de referência do PUQAE:

Quadro 15- Quadro Síntese Referencial Estratégico para o PUQAE³⁴

Planos	Escala	Interações com o PUQAE
PNPOT	Nacional	<p>- No âmbito nacional o PUQAE insere a AML nas redes transeuropeias de alta velocidade ferroviária (RAVE-Lisboa/Madrid) e concretização da TTT.</p> <p>- No âmbito regional o PUQAE promove a criação de espaços de serviços avançados e atividades baseadas no conhecimento (I&D) para afirmar a AML em nível internacional, o desenvolvimento compacto, integração das centralidades intra-metropolitanas, dá coerência aos sistemas urbanos sub-regionais e requalificação dos estuários do Tejo e do Sado.</p> <p>No âmbito local se relaciona na revitalização dos centros históricos e funções urbanas e no desenvolvimento de programas integrados de renovação dos espaços industriais abandonados ou em declínio para criação de novas centralidade e referências no espaço urbano.</p>
Planos	Escala	Interações com o PUQAE
PROT-AML	Regional - AML	<p>São as orientações principais relacionadas aos objetivos do PUQAE:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recentrar a AML no estuário do Tejo para equilíbrio entre as duas margens do Tejo; • Valorizar a diversidade territorial; • Policentrar a região; • Desenvolver o conceito da “cidade das duas margens”. <p>Identificou a tipologia de espaços em função das suas dinâmicas e tendências dominantes, como área com potencialidade de reconversão/renovação privilegiando a sua utilização para serviços de apoio às atividades económicas e criação de espaço público de interesse regional. Relacionou um conjunto de orientações para a preservação e recuperação das frentes ribeirinhas em articulação com o estuário do Tejo.</p>

³⁴ Fonte: Termo de Referência e documento estratégico do PUQAE realizado pela Risco Projectistas E Consultores De Design, S.A. Adaptado.

Planos	Escala	Interações com o PUQAE
LISBOA 2020	Regional	<ul style="list-style-type: none"> - Relaciona ao afirmar a península de Setúbal, território pleno de potencialidades, no contexto regional e para requalificação do ARS, e consequentemente a Quimiparque, para desenvolvimento da região dentro do contexto global. - Dispõe de recursos para financiar e consubstanciar fundamentalmente a reindustrialização e desenvolvimento sustentável. A reindustrialização incentivada nesta estratégia deve ter dimensões baseadas na diversificação industrial, estruturação de redes logísticas estratégicas e o reforço de acessibilidades, valorização ambiental, cultural e turística, estratégias coerentes com o PUQAE.
Planos	Escala	Interações com o PUQAE
PEDEPES – LISBOA 2020	Supramunicipal – área da Península de Setúbal	<ul style="list-style-type: none"> - Pretende tornar a área mais competitiva, com centralidade e capacidade endógena de crescimento e menos sujeita a fatores exógenos como períodos de recessão, assumindo seu papel relevante no âmbito regional, nacional e até mesmo internacional; - Pretende transformar a sub-região como plataforma industrial e logística da AML e como centro de inovação tecnológica; - Pretende a valorização sócio espacial da margem sul da AML;
Planos	Escala	Interações com o PUQAE
PDMB	Municipal local –	<p>São os principais apontamentos relacionados com PDM³⁵:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proposta da nova rede de transportes que afirme a sub-região da margem sul no contexto da AML; - Desenvolver novas funcionalidades e novas dinâmicas para os territórios da Quimiparque e interligá-lo com os vetores estratégicos de oportunidades socioeconômicas a desenvolver no concelho; - Desvincular a imagem industrial e de decadência econômica do concelho; - A revitalização sócio urbanística de seus principais territórios urbanos; - A reutilização de zonas cruciais para interconexão das dinâmicas urbanas, sociais e econômicas da área da Quimiparque junto às malhas urbanas e às frentes ribeirinhas, corredor ferroviário e ao núcleo do Porto de Recreio de Verderena; - A necessidade de potenciar novas formas de capitalização social e financeira com vista às estratégias e aos projetos desejados.

³⁵ Segundo o PUQAE é vinculativo a nova versão do PDM que estava em tramitação e elaboração na CMB. O PUQAE foi elaborado com base na proposta de revisão do PDM e não na versão vigente na época, versão de 1994.

Planos	Escala	Interações com o PUQAE
PARS	Supra municipal	<p>Todas as estratégias do PARS se relacionam diretamente com o PUQAE. Em síntese são objetivos estratégicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Recentrar a AML no estuário do Tejo; - Reordenar e requalificar os respectivos territórios de <i>brownfields</i> e por arrastamento o território mais alargado; - Policentrar a região e consolidar os polos de Almada, Seixal e Barreiro como centralidades supramunicipais, afirmando-se como conjunto funcional complementar a Lisboa

2.1.5 A Operacionalização do Plano de Urbanização da Quimiparque e Áreas Envolventes

O PUQAE descreve as dificuldades e incertezas para sua operacionalização e que são brevemente caracterizadas para contributo da análise final deste trabalho.

O plano estabeleceu áreas ou conjunto de áreas para operacionalização através de características semelhantes, pela dependência da principal entidade de tutela nestas unidades ou pelo tipo de intervenção a que se propunha.

Segundo o RJGT, o programa de execução do PU estabeleceu disposições indicativas sobre a execução das intervenções previstas, bem como estimativa dos custos financeiros. Sendo assim, foram delimitadas no PUQAE Unidades de Execução (UE) que poderiam ser formalmente delimitadas pela autarquia em um momento posterior. Pela especificidade considerada na época, apresentou-se diferentemente do que o RJGT estabelece como programa de execução.

Na proposta de plano estas unidades são unidades operativas para efeito de descrição e quantificação da ocupação proposta. As unidades de execução delimitadas são as seguintes:

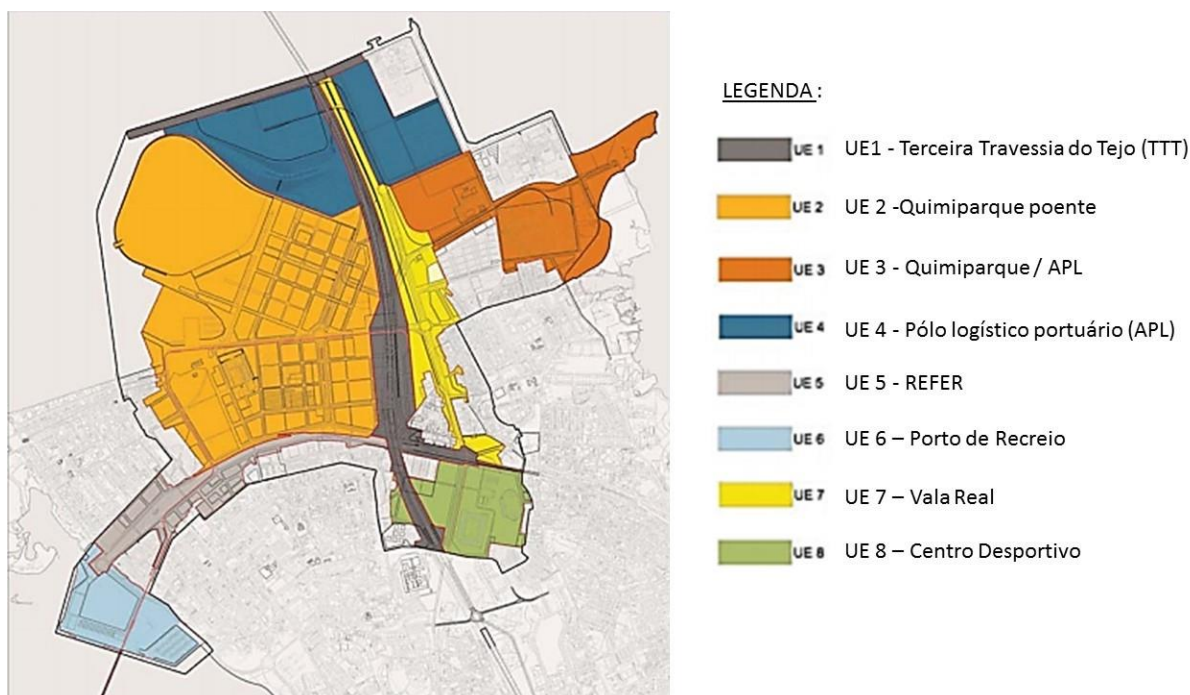


Figura 25 - Unidades de execução. Fonte: PUQAE. Adaptado.

Devido ao tempo que levaria a revisão do PDM sugeriu-se que as estratégias prioritárias para operacionalização fossem realizadas na zona da Praça Central ou EU 2, conforme a Figura 25 - Unidades de execução. Fonte: PUQAE. Uma vez que não se conhecia os IGT, nem PDM, foi sugerida a criação de um regime de exceção como foi feito para a EXPO 98³⁶.

Do ponto de vista da gestão operacional havia necessidade de se definirem as oportunidades e constrangimentos envolvidos a cada estratégia, dos diferentes projetos e ações, a fim de desenvolver um modelo institucional de gestão e parcerias. Esta gestão estava a cargo primeiramente pela Sociedade Arco Ribeirinho Sul e S.A. em 2009. Para sua

³⁶ A sociedade gestora criada para a PARQUE EXPO estava autorizada a elaborar, em articulação com os municípios territorialmente competentes de Lisboa e Loures, os planos de ordenamento necessários, submetidos à aprovação direta do Governo, abreviando prazos, e ficando também autorizada a conceder os licenciamentos que dariam execução aos planos. O regime de exceção concedido à entidade gestora foi estabelecido para desenvolvimento dos empreendimentos relativos para Exposição de 98, e tais poderes excepcionais cessaram em 1999. Ainda, autorizava a sociedade gestora a expropriar por utilidade pública urgente os terrenos que viessem a ser necessários para constituir servidões, para que rapidamente se transferisse alguma indústria da zona de intervenção da Expo' 98 para outras localizações e o reordenamento se iniciasse. O PU declarava a sua prevalência sobre os Planos Diretores dos Municípios de Lisboa e de Loures, tendo em vista os seus objetivos de concretizar uma estrutura multifuncional que constituísse um polo de dimensão metropolitana, de valorização da singularidade geográfica da Zona de Intervenção e de requalificação da área. Fonte: Decreto-Lei n.º 354/93 de 09 de Outubro, publicado no Diário da República N.º 237/1993, Série I-A, páginas 5670 - 5672

operacionalização foi constituído um grupo de acompanhamento, não remunerado, com representação de entidades da administração central e local, com responsabilidades sobre os instrumentos administrativos e de ordenamento do território relacionado ao PARS e consequentemente ao PUQAE. Esse grupo de acompanhamento deveria ser responsável por acompanhar a execução futura, promover e assegurar a articulação entre as entidades relevantes para execução dos projetos. Esta estrutura de coordenação ficava a critério da Sociedade Arco Ribeirinho Sul e incluía entidades já relacionadas como a REFER, a RAVE, APL e Estradas de Portugal.

As incertezas e dúvidas para essa operacionalização são descritas no documento estratégico do PU sendo elas sintetizadas no quadro abaixo:

Quadro 14 – Incertezas e dúvidas acerca do PUQAE.

<ul style="list-style-type: none"> • A viabilidade da TTT, a localização e o porte do Terminal de Contentores do Barreiro, a contaminação e passivos ambientais da área da Quimiparque e da frente ribeirinha, os riscos associados e a viabilidade económico-financeira;
<ul style="list-style-type: none"> • A deslocalização da ATLANPOR (com concessão até 2020), da SOVENA, da Quimitécnica e de outras indústrias poluentes, em razão da TTT e do conflito de usos. As dificuldades com base na gestão direta dos necessários processos de relocalização, assim como a possibilidade de se ganhar terrenos às linhas d'água;
<ul style="list-style-type: none"> • A interligação com MST e sua passagem fluvial para ligação com o Barreiro;
<ul style="list-style-type: none"> • A deslocalização do terminal fluvial (SOFLUSA/TRANSTEJO) para instalação do Porto de Recreio, assim como a definição das estratégias de dinamização dos espaços de lazer e cultura frente ao rio Coia;
<ul style="list-style-type: none"> • A ligação intermunicipal com a ponte Seixal-Barreiro baseada na indefinição da localização do novo aeroporto de Lisboa;
<ul style="list-style-type: none"> • A estratégia de requalificação urbana do corredor ferroviário e cedência da REFER de sua infraestrutura;
<ul style="list-style-type: none"> • A complexidade da estrutura de gestão e dos atores envolvidos e capacidade de financiamento público-privado para concretização do plano;
<ul style="list-style-type: none"> • A integração entre as entidades públicas das várias escalas da administração e a integração aos principais elementos e prioridades (instrumentos de gestão territorial, políticas regionais e locais).

A realização do PUQAE e suas intervenções de regeneração urbana, estavam condicionadas a competência de várias entidades e de complexidade considerável. Especificamente ao projeto logístico portuário, desafetação do canal ferroviário e aos novos projetos estruturantes a cargo da administração central. A maior parte do território é detido por entidades públicas, nomeadamente a Baía do Tejo, APL e a REFER. É reconhecido no plano que fazem parte um conjunto de obras de responsabilidade da administração central da qual

a entidade gestora não tem competências e atribuições, requerendo alto nível de coordenação e articulação entre esses setores.

A intensidade dos impactos e plano de ação dependeria necessariamente da confirmação de alguns investimentos públicos de interesse nacional cuja execução estava prevista a médio e longo prazo. Por outro lado, a requalificação urbana mais ou menos efetiva do Barreiro, estaria igualmente condicionada à confirmação da realocação de algumas infraestruturas localizadas no concelho e de competência local. Para o desenvolvimento das estratégias para os processos de negociação, deslocalização e/ou realocação das atividades foi proposta uma gestão própria não detalhada no plano, portanto não foi possível fazer a sua análise.

A Sociedade Arco Ribeirinho Sul tinha a responsabilidade de coordenar o PUQAE e realizar, neste âmbito, o faseamento das ações e os meios de investimento que constituem a parte mais significativa do programa de execução do PU. Tal fato, altera o programa de execução no que se refere às obras de responsabilidade da autarquia e passa a enquadrar num processo de decisão mais alargada. Em consonância com este trabalho o plano requer uma intervenção complexa de regeneração urbana.

Consta da época do plano que esse programa não poderia ser operacionalizado pelos instrumentos administrativos existentes. Sendo assim, a proposta para o programa de execução é um documento de trabalho contendo hipóteses de faseamento e estimativas de custos que deveriam ser analisados e atribuídos junto às competências da Sociedade ARS, entidade gestora na época. A execução só seria possível após a revisão do PDM ou através da do regime de exceção como ocorrido na EXPO/98.

Segundo MATEUS (2007b), a inserção das estratégias e dos projetos nas estruturas de regulação e de gestão urbanísticas dependia efetivamente da inclusão no âmbito do processo de revisão do PDM em curso na época, e, sendo assim, justifica em razão da sua relevância proceder a possibilidade de tal regime de exceção.

Após a extinção da Sociedade Arco Ribeirinho Sul S.A. fica atribuída à Baía do Tejo a definição do modelo institucional para execução, monitorização e programação das ações. Atualmente estas ações são comunicadas aos acionistas através de relatórios e do plano de atividades e orçamento com planeamento de ações trianuais. A execução do programa de

ações realizado no âmbito das descontaminações é feito atualmente através da utilização de fundos comunitários.

A requalificação do património e dos espaços exteriores é feita através de recursos e capitais próprios no intuito de diminuir a degradação visível nas estruturas físicas, assim como as ações de demolição. A Baía do Tejo tem como missão junto ao Estado Português, a descontaminação com a prossecução através do Programa de apoio no âmbito do atual quadro comunitário, POSEUR – Programa Operacional de Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos, um dos principais programas Portugal 2020.

Na época da elaboração do PUQAE foi proposto o desenvolvimento de uma estratégia de *marketing* territorial, que também ficou a cargo da Baía do Tejo e denominada como *Lisbon South Bay*, que será melhor detalhada no subcapítulo a seguir sobre o Projeto do Arco Ribeirinho Sul.

2.2 Documento Estratégico Projeto do Arco Ribeirinho Sul (PARS)

2.2.1 Contexto do Arco Ribeirinho Sul

Os Territórios da Margueira em Almada, Siderurgia Nacional no Seixal e a Quimiparque no Barreiro, localizados na Península de Setúbal, se estruturaram essencialmente na indústria ao longo do século XX, sendo o primeiro na construção e reparação naval, o segundo na siderurgia e o terceiro na indústria química.

Assim como no caso do Barreiro, a vantagem logística portuária motivou o crescimento destes concelhos, as importantes instalações industriais que se constituíram nestes concelhos são, em grande parte, a sustentação económica destes territórios ao longo dos tempos. Estes espaços estuarinos, em particular de frentes ribeirinhas, traduzem um complexo processo de acumulação de funções e ocupações diferenciadas, onde estes antigos espaços industriais configuram-se por uma diversidade de estruturas físicas e do edificado (QUEIRÓS, 2004; FERNANDES, 2014).

A desindustrialização, as transformações económicas globais juntamente com a instabilidade económica de Portugal provocaram uma crise na maioria das indústrias localizadas na península de Setúbal (AMADOR, 2011). Em ambos os casos o processo de esvaziamento e decadência destas áreas se deram pelos mesmos motivos; - sistema produtivo

monofuncional-industrial e a especialização industrial; - a excessiva dependência de Lisboa e falta de autonomia institucional e das decisões do território; - as sucessivas crises econômicas e sociais aliada à falta de coesão social, juntamente com a urbanização dispersa e ilegal que delinearam um território desigual e fragmentado. O período pós-industrial exigiu a adaptação à tecnologias limpas e valorização do ambiente da qual a área em estudo não conseguiu acompanhar.

Ao longo das décadas de 1960 a 1980 as infraestruturas que ligavam as duas margens, nomeadamente a ponte 25 de Abril e a ligação rodoviária intermunicipal proliferaram os processos de suburbanização e crescimento desordenado na margem sul. A partir dos anos de 1980 se iniciam os processos de desindustrialização. Os vários ciclos de crescimento e de crise deixaram diferentes realidades políticas, sociais, econômicas, culturais e urbanas nestes territórios (BRANDÃO, 2012).

O desenvolvimento das atividades industriais marcou estes municípios e a sua envolvente, tanto na estrutura física e na paisagem, assim como no nível sócio-económico, cultural e identitário destes territórios (FERNANDES, 2014). De acordo com relatório resumido intitulado Documento Estratégico do Projeto do Arco Ribeirinho Sul, produzido pelo Instituto Superior Técnico de Lisboa, estas indústrias representam um referencial simbólico para seus cidadãos e com a crise/desindustrialização reforçou-se a identificação destas populações que manteve a importância social e simbólica destas indústrias (FERNANDES, 2014).

Segundo FERNANDES (2014), o período pós-industrial no ARS apresenta o declínio e a perda das funções litorais, portuárias e industriais no ARS, determinando o fim da ocupação da frente ribeirinha em todo o arco no estuário do Tejo. Ao mesmo tempo assiste-se a uma dinâmica regional de revitalização destas frentes ribeirinhas enquanto território multifacetado, através de estratégias e projetos de desenvolvimento local.

Estes territórios desde os anos 1980-2000 vieram gradualmente reconhecendo a valorização ambiental e paisagística do estuário do Tejo, assim como a oportunidade para requalificação, reconversão, e recentemente o potencial da regeneração urbana nestas áreas industriais. Assistiu-se ao longo desses anos a alguma substituição de unidades industriais por

novas unidades com menor impacto, assim como projetos e operações urbanísticas pontuais prosseguidos pelo projeto POLIS XXI³⁷ dentre outros.

As estratégias territoriais entre 2000-2010 passam a reforçar a reutilização das frentes ribeirinhas estuarinas como espaços de recreio e lazer. A estratégia regional para o ARS se diferencia no contexto português, pois reconhece a importância da base industrial instalada nas frentes ribeirinhas, nomeadamente a siderurgia (Seixal) e a química (no Barreiro) (FERNANDES, 2014; IST, 2009). Após a desindustrialização e declínio destas áreas, as estratégias preconizadas para o ARS, pretendem o desenvolvimento económico do sistema territorial e contrariar a tendência da margem sul de se constituir como “zona dormitório³⁸”, criando novas centralidades dentro da AML.

2.2.2 O Projeto do Arco Ribeirinho Sul - PARS

O PARS foi lançado pela Resolução do Conselho de Ministros n. 137/2008, de 12 de setembro para promoção da regeneração deste território, onde “[...] *não descurando a valorização financeira dos activos em causa, atribua o devido peso à utilidade pública desses terrenos numa perspectiva da qualidade urbanística de espaços da área metropolitana de Lisboa (AML) hoje degradados mas de grande qualidade potencial*”³⁹.

A abordagem integrada para a reconversão destes *brownfields* e com efeito na regeneração urbana dos respectivos sistemas urbanos é vinculada e apoiada no ordenamento da AML. É constituída de vários estudos de desenvolvimento urbanístico agrupados designados por Projeto do Arco Ribeirinho Sul (PARS).

Segundo o Decreto-Lei n.º 137/2008, o ARS possuía elevada capacidade de protagonizar uma estratégia de desenvolvimento urbanístico sustentável e contribuir para a

³⁷ POLIS XXI é a designação que a Política de Cidades assumiu em Portugal para o período 2007-2013. Os objetivos operativos definidos no quadro da ambição da Política de Cidades POLIS XXI concretizam-se em três dimensões de ação: regeneração urbana, integração regional e competitividade/diferenciação. Dos instrumentos do POLIS XXI integra-se nos objetivos da Europa 2020, da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável e do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território - PNPOT.

³⁸ Segundo o Termo de Referência do PUQAE, algumas justificativas para o reduzido PIB per capita da Península de Setúbal é a tendência da migração residencial de populações de Lisboa para a margem sul do Tejo, continuando a estar empregadas em Lisboa. O diagnóstico do PUQAE destaca o Barreiro assim como outros concelhos da margem sul com função de cidade dormitório na lógica de “estabelecimento” ou “unidade produtiva” sobre a lógica de “empresa”.

³⁹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 137/2008 de 12 de Setembro, Diário da República n.º 177/2008, Série I de 2008-09-12: 6652 – 6654.

dinamizar economicamente da região, reforçando a competitividade de toda a AML e dinamização do desenvolvimento nacional.

Assim como no PUQAE, a decisão do governo central de implantar o NAL no Campo de Tiro de Alcochete, a construção da TTT, a inserção da região nas redes transeuropéias (TGV), dentre outras estratégias e projetos interligados, deu-se a urgência desta intervenção integrada para promoção do crescimento ordenado, equilibrado e sustentável. Considerou-se o PARS como sendo prioritário e relevância nacional junto a concretização de grandes investimentos públicos.

A disponibilidade de novos usos de solo requereu a construção de um ordenamento territorial antecipativo para o desenvolvimento equilibrado, dando consistência ao PROT-AML e PNPOT junto às suas orientações estratégicas. Segundo FERREIRA (2009:64) *apud* BICA (2013:718) o PARS previa a concretização dos objetivos propostos assentes nos grandes projetos estruturantes (TTT, RAVE, etc.) e que consideraram capaz de potenciar o aumento da população existente, na criação de emprego local e no aumento do rendimento fiscal, onde cabe ao PARS promover a efetiva requalificação destes *brownfields*.

Segundo o Relatório Resumido - *Documento Estratégico* do Projeto do Arco Ribeirinho Sul – PARS de 2009, realizado pelo Instituto Técnico da Universidade de Lisboa, as operações a desenvolver nestes *brownfields* deveriam colmatar as necessidades atuais e introduzir funções qualificadoras da vida urbana para a promoção socioeconômica e cultural dos residentes e atividades do ARS e da AML.

Foi criado um grupo de trabalho com a responsabilidade de submeter ao Governo uma proposta de Projeto para o território, tendo em conta seus objetivos e orientações estratégicas. Posteriormente, este grupo em articulação com as referidas autarquias e as empresas proprietárias dos terrenos, colocariam à apreciação dos municípios para aprovação dos seus respectivos planos, PU ou PP, caso a caso.

O território consolidado foi percebido pelo elevado potencial de desenvolvimento de dinâmicas de transformação econômica, social e cultural decorrentes de projetos estruturantes de âmbito nacional. De maneira geral, o PARS visa operacionalizar intervenções urbanas complexas de regeneração urbana envolvendo a reabilitação e requalificação de territórios caracterizados como *brownfields* de propriedade do Estado Português.

A área denominada por ARS compreende um território entre a Costa da Caparica e Alcochete. Integra os antigos complexos industriais da Margueira com 55 hectares (Almada), da Siderurgia Nacional com 536 hectares (Seixal) e da CUF/Quimiparque com 234 ⁴⁰hectares (Barreiro). Estas três intervenções produzirão um impacto direto em um território mais alargado, contemplando seis concelhos nomeadamente: Almada, Seixal, Barreiro, Montijo, Alcochete e Moita – territórios que em parte conformam a grande coroa urbana da margem sul.

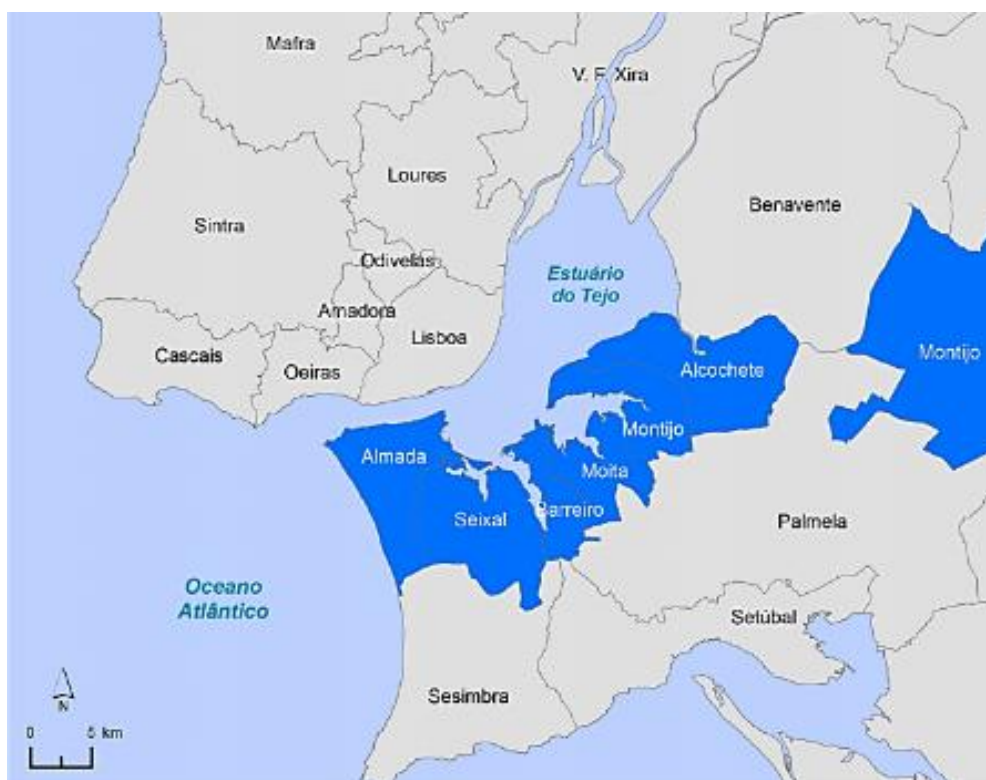


Figura 26 - Municípios integrantes do ARS. Fonte: FERNANDES, 2014

O território denominado ARS tem um enquadramento paisagístico privilegiado e uma dimensão considerável de 910 ha, quase o triplo da área equivalente à Zona de Intervenção do projeto Expo/98.

⁴⁰ A Resolução do Conselho de Ministros 137/2009 cita a área da Quimiparque com 290 hectares. Porém, este trabalho adota a área determinada pelo Plano de Urbanização, se tratando de ser um projeto mais maduro e recente com escala ampliada sobre o território.

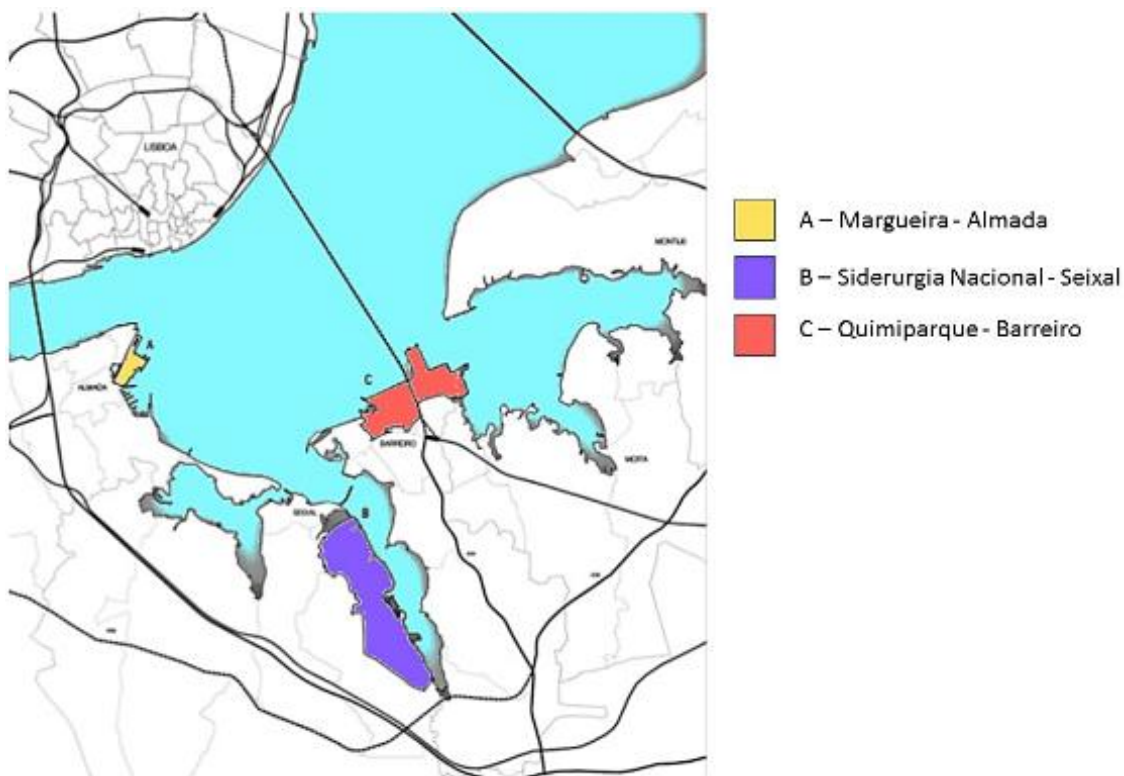


Figura 27 - Planta de enquadramento dos três complexos industriais, *brownfields* envolvidos. Fonte: Resolução do Conselho de Ministros 137/2008, de 12 de setembro, Diário da República n.º 177, Série I, 12 de Setembro de 2008. Adaptado.

Suas áreas e termos foram definidos no respetivo Plano Estratégico, aprovado em 2009⁴¹. O marco da aprovação pelo Conselho de Ministros reconhece o interesse público das operações de requalificação⁴² a realizar como instrumento estratégico com enquadramento nas orientações expressas nos instrumentos de gestão territorial de âmbito supra municipal, coerente com as opções estratégicas do PNPOT de 2007 e com PROT-AML de 2002.

O PARS deve se desenvolver sob uma perspectiva integradora e articulada, num conjunto de intervenções urbanas independentes entre si, reconhecendo as especificidades e dinâmica própria a cada território e articuladas com as operações estruturantes de âmbito nacional, principalmente o NAL e TTT.

⁴¹ Resolução do Conselho de Ministros 66/2009 de 7 de agosto, Diário da República n.º 152 Série I, páginas 5121 – 5123. Declaração de Rectificação 61/2009 de 18 de Agosto, Diário da República n.º 159/2009, Série I, Páginas: 5361 – 5378.

⁴² O termo requalificação aqui é mencionado conforme o Decreto-Lei referido e entendido neste trabalho como operações de regeneração urbana.

Tem o objetivo de criar uma nova centralidade na AML, onde o Rio Tejo é entendido como protagonista central da estratégia. Propõe a melhoria nas acessibilidades para estreitamento entre os seus municípios e ligação com Lisboa. Afirma-se na valorização da relação com o rio Tejo comumente utilizada nas intervenções urbanas em frentes de água no contexto europeu, com preocupação ao nível da integração e articulação urbanística e a preservação da identidade histórica do lugar (FERNANDES, 2014).

Ressalto aqui, que o Barreiro tem uma posição geográfica central na AML, e paradoxalmente possui a articulação ou acessibilidade mais deficitária para Lisboa, entre seus concelhos vizinhos e com Setúbal, também capital de distrito.

Através da reconversão das áreas de *brownfields* indicadas pretendeu-se estruturar, ordenar e requalificar todo o sistema territorial descrito conforme a Figura 28 - Síntese da área de intervenção ARS. Fonte: <http://www.parqueexpo.pt> apud BRANDÃO (2012). .



Figura 28 - Síntese da área de intervenção ARS. Fonte: <http://www.parqueexpo.pt> apud BRANDÃO (2012).

Em síntese o PARS pretende recentrar a AML em torno do Estuário do Tejo, “*cidade das duas margens*” e policentrar a região, apoiado no PROT-AML, priorizando a reabilitação e a cidade compacta, assim como reordenamento e requalificação das suas periferias, rearticulando a acessibilidade e mobilidade principalmente.

Pretendeu consubstanciar a elaboração dos IGT dos planos urbanísticos a se desenvolver, de acordo com os objetivos estratégicos, fornecendo as diretrizes para o desenvolvimento das infraestruturas primárias nas zonas de intervenção, direcionamento dos equipamentos culturais e sociais. O PARS se apoia no princípio da sustentabilidade financeira através da captação de recursos a fontes de financiamento disponíveis.

Ressalta-se que o PARS tem a intenção de equilibrar o sistema territorial evitando que isoladamente estes projetos pudessem ocasionar desarranjos e disparidades no sistema territorial. Porém, apesar de citar o princípio da sustentabilidade financeira não foram encontrados documentos que tratassem desse tema, sabido que todos eles requerem montantes financeiros significativos para sua concretização.

A estratégia para Almada, Barreiro e Seixal é que seus territórios se desenvolvam como novas policentralidades dinamizadoras da região através das principais linhas orientadoras:

Quadro 15 – Principais Linhas estratégicas Orientadoras do PARS

<ul style="list-style-type: none">• Criação de elementos de referências no espaço urbano, com funções relevantes à escala do ARS e AML na reconversão dos usos dominantes, mantendo a componente de atividade industrial e de logística de nova geração (industrial mais limpa);
<ul style="list-style-type: none">• Promoção da cidade compacta e do <i>mixed-use</i>;
<ul style="list-style-type: none">• Criação de equipamentos e espaços urbanos com qualidade física e funcional;
<ul style="list-style-type: none">• Infraestruturação de apoio ao lazer e náutica de recreio;
<ul style="list-style-type: none">• Reestruturação das infraestruturas portuárias;
<ul style="list-style-type: none">• Estruturação de um corredor ecológico do ARS;
<ul style="list-style-type: none">• Resolução dos passivos ambientais (descontaminação dos solos, águas subterrâneas, etc.);

Foi definido um conjunto de opções estratégicas necessárias para os territórios dos antigos complexos da Margueira, da Siderurgia Nacional e da QUIMIPARQUE, associadas a cinco eixos prioritários de intervenção de acordo com quadro a seguir:

Quadro 16– Eixos de Intervenção do PARS

Econômico:	<ul style="list-style-type: none"> - Manutenção das atividades industriais (e outras) desde que compatíveis com as novas vocações de uso e reconversão das atividades incompatíveis com nova envolvente; - Reordenamento espacial de atividades econômicas para melhor articulação entre as funções urbanas dentro da lógica de mútua complementariedade; - Instalação de novas atividades econômicas de elevado valor acrescentado e geradoras de emprego qualificado, designadamente de apoio ao NAL e à plataforma logística do Poceirão; - Desenvolvimento de atividades econômicas ligadas ao turismo/lazer e particularmente ligadas ao rio/mar;
Equipamentos:	<ul style="list-style-type: none"> - Criação de equipamentos âncora para afirmação do ARS na AML, assim como equipamentos coletivos que respondam as carências atuais e necessidades futuras, nomeadamente na educação, saúde, desporto, cultura e etc.
Mobilidade e acessibilidades:	<ul style="list-style-type: none"> - Estabelecimento de uma rede de acessibilidades em vários níveis, com prioridade a circulação pedonal e ciclável, de adequação da mobilidade entre os núcleos urbanos do ARS e com condições favoráveis de articulação com os principais polos urbanos do território metropolitano. - Implementação de soluções de transporte coletivo nos vários níveis para diminuir o transporte individual; - Adaptação ao espaço público que assegure a deslocação de cidadãos com mobilidade reduzida
Ambiente e paisagem:	<ul style="list-style-type: none"> - Requalificação das frentes ribeirinhas e valorização da relação visual e funcional com o rio Tejo, desenvolver um percurso ao longo da frente ribeirinha associado ao recreio e lazer, privilegiando circuitos pedonais e cicláveis articulada com a estrutura verde existente e proposta com o estuário do Tejo; - Desenvolvimento de uma estrutura verde, grande corredor ecológico do ARS;
Identidade e valores culturais:	<ul style="list-style-type: none"> - Preservação e valorização de edifícios ou outras estruturas que representam o passado industrial/portuário e constituam marcas identitárias e de valor simbólico; - Instalação de serviços e equipamentos que contribuam para a preservação da memória sobre o papel destes territórios como: estruturas de caráter museológico, espaços para instalação de coletividades locais e etc.; - Desenvolvimento de um plano de <i>marketing</i> territorial que promova a valorização destes territórios e reforce a sua visibilidade externa, através dos valores patrimoniais presentes e outras elementos simbólicos e identitários.

Criou-se um conjunto de planos e estudos para cada um dos municípios, com naturezas e dimensões diversas que estão condicionadas a construção de infraestruturas que competem a entidades e escalas diferentes. Estes planos encontravam-se em situações distintas quanto ao grau de desenvolvimento, que ainda perpetua até os dias atuais, devido às dependências na cadeia de prioridades e contextos específicos.

A concretização desse modelo integrado de intervenção exige a realização de um conjunto de investimentos públicos, e de projetos transversais de suporte para sua

materialização. No PARS estão em destaque, a semelhança com o PUQAE, os mesmos atores e instituições.

As intervenções e respectivas ações pretendem se desenvolver através de parcerias entre as entidades públicas e eventuais parceiras público-privadas relacionadas aos detentores do direito de superfície.

O modelo institucional criado com a responsabilidade de gestão do projeto global, o PARS, ficaram assegurados pela criação da Sociedade Arco Ribeirinho Sul S.A, constituída como sociedade anônima, de capital público aprovada por Decreto-Lei. Tinha por objeto social a gestão e a coordenação do PARS e dos investimentos a realizar neste âmbito, nas áreas e nos termos definidos no respetivo Plano Estratégico.

Em Março de 2012 a Sociedade foi extinta com o objetivo de racionalizar as estruturas e custos, que ficou transferida a cargo da Baía do Tejo S.A, na qualidade de proprietária da maior parte dos imóveis abrangidos. O atual grupo de acompanhamento é não remunerado. Neste grupo estão representadas as entidades da Administração Central e Local que têm responsabilidades sobre os instrumentos administrativos e de ordenamento do território relacionados com o desenvolvimento do projeto.

De acordo com o DL 57/2012⁴³, ao grupo de acompanhamento⁴⁴ criado junto a Baía do Tejo, compete acompanhar a execução futura, promover e assegurar a articulação com a administração central, local e demais entidades para execução dos projetos.

Conforme informação obtida pela Baía do Tejo, a empresa deve dar continuidade e tem como orientação estratégica específica:

- Assegurar a consolidação da estrutura financeira da sociedade e maior capacidade de remuneração do capital acionista;
- Aprofundar a estratégia de negócios dos parques empresariais;

⁴³ Decreto Lei 57/2012 publicado no Diário da República n.º 51/2012, Série I de 2012-03-12, páginas 1098 – 1099.

⁴⁴ Este grupo é formado por 1 representante de cada município (Almada, Barreiro e Seixal), 1 representante da direção geral do território, 1 representante da comissão de coordenação e desenvolvimento da CCDR/LVT, 1 representante da Baía do Tejo, 1 membro do governo na área das finanças, 1 membro do governo na área do turismo, 1 membro do governo na área do meio ambiente e ordenamento do território.

- Prosseguir com os objetivos estratégicos do ARS potenciando uma visão integrada e complementar para os territórios envolvidos;
- Definir uma estratégia de ação em matéria de passivos ambientais;

2.2.3 Enquadramento e orientações estratégicas do PARS:

Para contribuir na investigação entre a lógica comum das estratégias ficam ressaltadas neste trabalho as principais linhas orientadoras do PARS relacionadas ao PROT-AML e PNPOT e de repercussão no PUQAE conforme quadro abaixo:

Quadro 17 – Linhas Orientadoras do PARS e interações com as principais estratégias superiores

PARS ⁴⁵	<ul style="list-style-type: none"> - Valorizar o património público e utilidade pública desses terrenos para a qualificação urbanística e ambiental do estuário do Tejo e AML; - Adoção de um modelo de intervenção onde não decorram encargos para o Estado nem para as empresas públicas proprietárias destes espaços, exceto aqueles que se relacionem com a resolução de passivos ambientais pelos quais nenhuma outra entidade seja juridicamente responsável; - Promover a coordenação e articulação entre o Estado e os municípios abrangentes; - Adotar modelo para a orientação e gestão da intervenção que assegure sua eficácia em articulação com as autarquias locais; <p>Promover modelo de desenvolvimento urbanístico equilibrado que contribua para a dinamização da economia e criação de emprego na região, além de proporcionar a melhoria da qualidade de vida no contexto da AML;</p>
PNPOT ⁴⁶	<ul style="list-style-type: none"> - Reabilitar os espaços industriais abandonados, com projetos de referência internacional em particular nos que permitam valorizar as qualidades cênicas do Tejo; - Recorrer a soluções para criar novas centralidades e referências no espaço urbano; - Promover o desenvolvimento compacto e contrariar a fragmentação da forma urbana, estruturar e qualificar os eixos de expansão do ARS. - Potenciar o núcleo da AML na organização do território nacional e destacá-lo pela conectividade internacional e projeção no ranking europeu com desenvolvimento das funções supranacionais⁴⁷ e da capacidade endógena baseadas na atividade portuária e de lazer.

⁴⁵ Resolução do Conselho de Ministros no. 137/2008, de 12 de setembro, Diário da República n.º 177/2008, Série I, Páginas:6652 - 6654

⁴⁶ Lei no. 58/2007, de 4 de Setembro, Diário da República n.º 170/2007, Série I, Páginas:6126 - 6181

⁴⁷ Consta também no termo de referência do PUQAE a estruturação do ARS dentro da Península de Setúbal e da AML o território assume funções qualificadas de intermediação global, o que origina arrastamentos positivos no desenvolvimento de outras regiões nacionais.

PROT-AML ⁴⁸ .	<ul style="list-style-type: none"> - Consolidar os polos de Almada, Seixal e Barreiro como centralidades supra municipais e conjunto funcional complementar a Lisboa; - Preservar e recuperar as frentes ribeirinhas em articulação com o estuário para atividades de recreio e lazer; - Reconverter os <i>brownfields</i>, privilegiando a sua utilização para serviços de apoio às atividades económicas e para a criação de espaço público; - Estruturar, ordenar e requalificar urbanisticamente o sistema urbano Almada/Montijo e o interior de Almada/Seixal.
--------------------------	---

2.2.4 A operacionalização do PARS

A operacionalização do PARS considerou o uso e ocupação do solo industrial existente como um condicionante e fator crítico para o seu sucesso e a viabilidade, mantendo essa vocação. Operar esse uso e vocação industrial traduziu-se no encerramento ou deslocalização dessas atividades, o que tornou mais complexo os processos de negociação, condicionando a viabilidade económica das suas operações, principalmente no PUQAE.

O PARS sugeriu uma implementação faseada em consonância com os projetos estruturantes pretendidos, com a calendarização dos investimentos a ser executado de forma a otimizar os prazos de comercialização e períodos de investimentos. Os prazos fornecidos no PARS eram otimistas e condicionados a realização dos projetos expectantes. Com os adiamentos sucessivos destas infraestruturas, os concelhos e a Baía do Tejo têm dificuldade em dar prossecução ao seu desenvolvimento de forma geral.

Para a intervenção da Quimiparque foi previsto um prazo total de 18 anos a começar pela preparação de terreno, resgate de direitos de superfície e deslocalizações, em paralelo com as demolições. Em seguida, dado início a um vasto programa de infraestruturas primárias, requalificação de espaços exteriores, assim como as obras de interesse geral e a construção de vários equipamentos. Este cronograma não está relacionado às unidades de execução encontrados no PUQAE e os objetivos operacionais tem linhas mais gerais. Já se percorreram dez (10) anos da aprovação do PARS e ainda há dificuldade em preparar o terreno com as descontaminações, com as deslocalizações e principalmente dar prossecução a aprovação dos PU e PP para dar materialização ao projeto. Há que se destacar que as intervenções descritas

⁴⁸ Resolução do Conselho de Ministros n.º 68/2002, de 23 de Março, publicado no Diário da República n.º 82/2002, Série I-B de 2002-04-08, Páginas:3287 - 332

na operacionalização do PARS visam minimizar os riscos para atração de investimentos externos para sua implementação de fato.

A crise mundial de 2007-2008 afetou muito o mercado imobiliário e a disponibilidade de investidores para esses GPU. Os grandes projetos estruturantes do PARS ficam adiados e a operacionalização do PARS avançou pouco dentro do prazo estimado. As autarquias locais tem dificuldade em reagir e adaptar-se a esse novo contexto. A exceção, Almada avançou mas ainda não conseguiu implementar o seu PU e está à espera de parceria privada e investimento internacional.

A Baía do Tejo realizou algumas ações para alcançar seus objetivos estratégicos. Uma das ações mais recentes, em 2014-2015, para cumprir com o requisito e reforçar o plano estratégico foi criado o *marketing* territorial para os três territórios denominado “*Lisbon South Bay*”. Criado para projetar o ARS em escala internacional e nacional, aumentando a sua competitividade. Foi materializado através da candidatura aprovada no âmbito do Programa Operacional Regional de Lisboa (POR Lisboa) comparticipada financeiramente pelo FEDER.

A concretização da estratégia de *marketing* territorial foi delineada entre Baía do Tejo e municípios parceiros para a disseminação da divulgação e promoção dos territórios *Lisbon South Bay* em grandes eventos internacionais, realizando seminários e palestras sobre as oportunidades, vantagens e incentivos ao investimento no território. Pretendendo projetar e afirmar a Península de Setúbal como uma zona industrial e logística de referência, com os seus espaços de natural aptidão para as atividades económicas.

Os instrumentos de política do POLIS XXI foram utilizados ao longo dos anos para operacionalização de objetivos do PARS. Os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento se constituíram os principais instrumentos de financiamento. Foram inscritos no Quadro Referencial Estratégico de Portugal 2007-2013 (QREN)⁴⁹, através dos programas disponibilizados com destaque para as parcerias de regeneração urbana, que abrangeram operações como requalificação e reinserção urbana de bairros críticos; operações de recuperação e qualificação ambiental de áreas e refuncionalização de áreas abandonadas ou

⁴⁹ QREN - O Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) constitui o enquadramento para a aplicação da política comunitária de coesão económica e social em Portugal no período 2007-2013. Realizou o ciclo de programação dos fundos europeus neste tempo, atual PORTUGAL 2020.

com usos obsoletos; operações integradas de valorização de áreas de excelência urbana, nomeadamente centros históricos, frentes ribeirinhas e marítimas e projetos integrados de melhoria do ambiente urbano. Ainda dentro do QREN grande parte da descontaminação e resolução dos passivos ambientais tem sido realizadas através de candidaturas a estes fundos. Para este trabalho considera-se uma dependência, quase exclusiva, dos fundos comunitários para operacionalização do PUQAE e do PARS.

Para operacionalização do PARS relacionada no eixo de intervenção da mobilidade e acessibilidades, a TTT desencadeia uma série de outras ações nas infraestruturas rodoferroviárias, como por exemplo, a instalação intermodal da Gare do Sul no Lavradio. Esta ação pretendia se tornar um espaço físico e funcional de referência, com um conjunto de serviços de apoio à população vital para o PUQAE e integração do ARS. Este eixo prioritário de intervenção ficou comprometido e condicionado à uma futura ligação Chelas-Barreiro, assim como a ponte Barreiro-Seixal, dentre outros.

Para o eixo de intervenção ambiente e paisagem, o desenvolvimento de uma estrutura verde, o grande corredor ecológico do ARS, ficava condicionado ao PUQAE e à desafetação dos terrenos e infraestruturas das oficinas da EMEF e do troço da linha férrea do Lavradio pela REFER.

Para as orientações do eixo económico de intervenção, a instalação de novas atividades económicas de elevado valor acrescentado e geradoras de emprego qualificado, correspondentes às atividades de apoio ao NAL e à plataforma logística do Poceirão, estavam relacionadas as incertezas da implantação de um novo aeroporto e indefinição da sua localização no Montijo ou Alcochete.

O PARS cita a proposta do plano estratégico da APL para a AML, que apresentava um conjunto de soluções para as infraestruturas portuárias que poderiam ser articuladas com as novas vocações e ocupações a serem instaladas. Havia na época da elaboração do PARS a pretensão da APL de localizar um terminal de contentores de “segunda linha” nos terrenos da Quimiparque, que segundo a orientação do PUQAE deveria ser avaliada em função do novo papel que se pretendia neste território, devido seu impacto visual associado à estruturas deste tipo, reduzindo a criação de vivências urbanas.

Atualmente compete à Baía do Tejo operacionalizar aquilo que se refere a melhoria dos seus parques industriais e revisar as estratégias desvinculadas aos projetos de âmbito nacional, devido as sucessivas alterações por parte da administração central.

Dando sequência à RU baseada nas diretrizes principais do PARS, as respectivas câmaras municipais se destacaram na utilização do POLIS XXI, pois foi através deste programa que se implementaram intervenções como a requalificação de zonas degradadas, a reabilitação urbana de espaços públicos (e de frente ribeirinha), parques recreativos, circuitos pedonais e cicláveis, regeneração de centros históricos e áreas urbanas de gênese ilegal⁵⁰. Almada, Seixal e Barreiro utilizaram deste recurso que ficou denominado POLIS Arco Ribeirinho Sul para recuperação das referidas áreas industriais dentre outras intervenções. No caso do Barreiro podem ser citados exemplos do POLIS XXI; o reperfilamento e a requalificação da Av. Bento Gonçalves, o passeio Ribeirinho Augusto Cabrita, a requalificação da Alburrica e da Avenida da Liberdade e a construção do Parque Recreativo da Cidade.

2.3 Plano Estratégico Barreiro 2030

Considerou-se de relevância para este trabalho caracterizar o Barreiro 2030 e relaciona-lo com o PUQAE, uma vez que o referencial teórico aponta para a integração da RU dentro de um plano estratégico municipal mais abrangente, auferindo eficácia no processo de intervenção.

O documento analisado é o relatório do referencial estratégico e modelo de desenvolvimento territorial, intitulado “*a Estratégia de Desenvolvimento Barreiro 2030*” (Barreiro 2030). É resultado das duas (02) primeiras fases do estudo elaborado pelo Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano, Lda. (CEDRU), empresa de consultoria técnica, para a CMB. A convocação para a participação pública e divulgação deste PEM ocorreu em 2016, e atualmente, está em debate na autarquia a prossecução deste documento que ficou paralisado após a eleição autárquica de 2017 e alteração da política local.

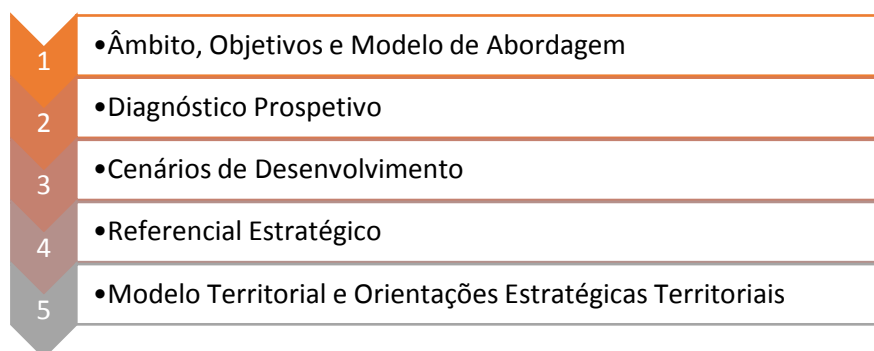
O documento tem como objetivo geral definir as linhas estratégicas de desenvolvimento territorial do Barreiro para as próximas décadas e servir de referencial

⁵⁰ Fonte: Jornal Expresso. Disponível em <https://expresso.sapo.pt/redeexpresso/programa-polis-fora-do-prazo=f499791>, acesso em 01 de dez. de 2018.

orientador do processo de revisão do Plano Diretor Municipal do Barreiro (PDM) e de outros instrumentos de planeamento que venham a ser desenvolvidos no município.

Conforme a Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo n.º 31/2014 de 30 de maio, o PDM deve definir a estratégia de desenvolvimento territorial municipal, o modelo territorial municipal, as opções de localização e de gestão de equipamentos coletivos e as relações de interdependência com os municípios vizinhos. Atendendo a este enquadramento, uma vez que a última versão do PDM data de 1994, e ausência de um referencial estratégico atualizado, a autarquia em 2015 procedeu à elaboração de um documento de enquadramento da política municipal de desenvolvimento territorial para o horizonte 2030.

São as tarefas metodológicas compreendidas de acordo com os preceitos do planeamento estratégico realizadas no Barreiro 2030:



2.3.1 Âmbito, objetivos e modelo de abordagem

Consta no documento a utilização de técnicas participativas e colaborativas para criar consenso, viabilizar coesão, estruturar e hierarquizar todas essas estratégias de curto a longo prazo. A construção do modelo territorial e orientações estratégicas contou com processo de ampla participação pública e envolvimento de *stakeholders*, quer de auscultação, de recolha de informação, de validação, de discussão e de participação.

A caracterização e as propostas realizadas no plano tiveram como base os diagnósticos prospetivos produzidos pela autarquia no âmbito da revisão do PDM, complementados por leituras estatísticas da época e auscultação de atores locais das mais diversas naturezas.

Segundo o relatório, a estratégia pretendeu abordagem integrada, visando os princípios do crescimento, da inclusão, da sustentabilidade e da resiliência, com premissa num

modelo de desenvolvimento territorial sustentável, assegurando o equilíbrio entre as dimensões económicas, sociais, ambientais e culturais. A orientação estratégica do documento pretendeu firmar o Barreiro como território atrativo para viver, investir e visitar e revitalizar o seu papel estruturante na AML, na Península de Setúbal e no ARS.

Este modelo de desenvolvimento pretendido, de acordo com o relatório, apoiou-se na criação de emprego e geração de riqueza, na boa qualidade de vida, na qualificação do ambiente urbano, uso eficiente dos recursos e preservação do património natural, e por fim, na valorização da identidade, diversidade, tolerância e criatividade. Dentro do modelo de abordagem os objetivos do Barreiro dentro das quatro dimensões principais sendo elas: o desenvolvimento económico, social, ambiental e cultural.

2.3.2 Diagnóstico Síntese

Faz-se aqui uma breve síntese do diagnóstico do Barreiro 2030 para a compreensão dos cenários desenvolvidos e tendências relacionadas com o PUQAE e o PARS.

Dentro do contexto físico, geográfico e estratégico o documento destaca a presença dos rios Tejo e Coina com marca forte na identidade da paisagem, reforçando a abordagem da importância da frente de água para o desenvolvimento do concelho utilizando espaços de recreio e lazer para valorização territorial.

A sua localização geoestratégica é fator histórico estruturante do seu povoamento e do perfil de atividades económicas. Confirma-se no documento o papel estruturante do Barreiro no ARS, devido a sua importância económica e alguma presença de serviços públicos de nível supramunicipal. Considerou os pontos fortes para o desenvolvimento baseando-se na sua vocação para atividades portuárias e logísticas.

O Barreiro nos últimos 20 anos sofreu transformações na rede de mobilidade e acessibilidade metropolitana, nomeadamente ao adiamento sistemático da construção da TTT Chelas – Barreiro. A perda de atratividade do concelho ligada a área industrial da Quimiparque foi relacionada, principalmente, ao desinvestimento na mobilidade e acessibilidade, que comparada a margem norte beneficiou-se de melhores infraestruturas rodoferroviárias com Lisboa.

A área da Quimiparque foi considerada como um legado industrial com potencialidade para RU, para atração e fixação de novas atividades e funções econômicas, com orientações para reaproveitamento do seu patrimônio industrial e ferroviário.

A diminuição da população é um problema no concelho que vem registrando uma evolução demográfica negativa e de envelhecimento da população. A população do Barreiro estagnou-se nas últimas décadas. Além do envelhecimento, o perfil de qualificações da população ativa está abaixo da média da AML e da Península de Setúbal, com menor percentagem de população ativa com ensino superior. Isso se reflete em uma desvantagem territorial relevante para a atração de atividades econômicas e é reflexo, por um lado, da perda de população jovem. As áreas urbanas desfavorecidas, embora com características urbanísticas distintas, apresentam um conjunto de problemas sociais comuns, como população idosa isolada, baixa condição de habitabilidade, situação de desemprego e baixas qualificações. A evolução demográfica, a qualificação da população e outros fatores econômicos têm reflexo na perda da dinâmica imobiliária, e reforça o estado do parque habitacional devoluto, ocioso e degradado.

Destacou-se no diagnóstico um reduzido volume de investimento em Projeto de I&D. Apesar da estagnação e declínio de alguns setores, o Barreiro continua a destacar-se na AML pela especialização na indústria transformadora. Por outro lado, a distância de Lisboa beneficiou alguma terceirização e o crescimento do emprego no comércio. O tecido empresarial é fragmentado e composto, essencialmente, por micro e pequenas empresas, onde a maior parte são empresas individuais. Dentro dos espaços de acolhimento empresarial o mais importante destacou-se o Parque Empresarial Baía Tejo (QUIMIPARQUE).

A forte concentração da capacidade exportadora num número reduzido de unidades empresariais demonstra pouca internacionalização das PME. Apesar da sua vantagem locacional, o mercado é pouco voltado para as exportações que tem balança comercial deficitária.

A estratégia de *marketing* territorial para a disseminação da divulgação e promoção dos territórios “*Lisbon South Bay*” é descrita como uma estratégia capaz de alterar o uso do solo e a criar condições para a regeneração do concelho, possibilitando a instalação de atividades de elevado valor acrescentado, com maior grau de incorporação tecnológica e

menores impactos no ambiente. Cabe ressaltar que dentro deste plano estratégico o *marketing* se confirma mais atrelado e voltado para a dinamização do parque industrial da Quimiparque, análise que será aprofundada no capítulo seguinte.

No âmbito do meio ambiente e recursos naturais grande parte do território encontra-se sobre o maior e mais importante sistema aquífero português, o sistema aquífero da Bacia do Tejo-Sado/Margem Esquerda que integra 53% das reservas de águas subterrâneas extraíveis em Portugal Continental, com alta suscetibilidade de contaminação dos aquíferos. O território é bastante vulnerável às atividades sísmicas, o que pode ser contraproducente com a especialização industrial altamente poluente do concelho.

No contexto cultural do município, a oferta de museus e patrimônios é considerável, embora não existam equipamentos com maior atratividade de escala regional, o que é uma orientação estratégica do PARS e do PROT-AML. O concelho do Barreiro dispõe de muitos coletivos e associações com distribuição homogênea no concelho. Segundo as entrevistas realizadas com coletividades locais, os movimentos associativos no concelho existem há mais de um século e são resilientes às crises com forte participação colaborativa nas políticas locais. A expressão deste tecido local faz com que se constitua como um importante parceiro para o desenvolvimento sócio económico local.

2.3.3 Cenarização

Após a análise e diagnóstico foram estabelecidas as bases do processo de cenarização e do modelo estratégico, englobando etapas como a definição do modelo de desenvolvimento pretendido, a identificação dos fatores críticos e a análise da situação por *driver* ou fator crítico. Foram identificadas as tendências internas estruturantes do concelho, identificação das grandes tendências contextuais externas e identificação dos grandes projetos impactantes, ou estruturantes, com impacto no território. Por fim, foram feitas as avaliações e correlações sobre esses impactos na dinâmica interna para construir os principais cenários.

É importante destacar neste trabalho as tendências, contextos e projetos de impacto para a análise reflexiva a ser feita no capítulo seguinte, que permitirá identificar e clarificar as dificuldades para o desenvolvimento do concelho e atribuição ao peso do PUQAE dentro desta abordagem.

Quanto às tendências internas estruturantes vale destacar para o desenvolvimento deste trabalho aquelas relacionadas diretamente à dinâmica da regeneração da Quimiparque e com efeitos de arrastamentos conforme o quadro abaixo.

Quadro 18 – Tendências internas estruturantes

- A desindustrialização do tecido empresarial e a prevalência de empresas de pequena e média dimensão;
- A persistência do desemprego com agravamento ao acesso a habitação;
- A estagnação do mercado imobiliário e agravamento do estado de conservação do edificado nas freguesias com menor vitalidade social e económica (Barreiro e Verderena – envolventes do PUQAE);
- A promoção e aproveitamento da oferta patrimonial municipal.
- Crescimento das atividades do setor terciário
- Envelhecimento e diminuição da população

São grandes tendências contextuais com impacto no Barreiro até 2030 relacionadas ao PUQAE:

Quadro 19 – Tendências contextuais do Barreiro até 2030

- Envelhecimento da estrutura demográfica da AML e do país;
- Aumento da internacionalização da economia portuguesa voltada para o mercado externo, reforço das exportações de bens e serviços transacionáveis - investimento público para internacionalização;
- Capacidade de competitividade económica relacionada a I&D e a criatividade;
- Crescimento do turismo na AML;
- Crescimento do mercado de arrendamento e maior dinâmica de proprietários e de instrumentos de política para apoiar a reabilitação urbana - maior dinâmica do mercado do arrendamento e da reabilitação e regeneração urbana, incentivadas por políticas públicas;
- Prioridade das políticas públicas à eficiência energética e crescente instabilidade nos preços dos combustíveis fósseis – decorrente das alterações climáticas;
- Aumento da procura de modos de vida saudáveis;
- Implicações das alterações climáticas (efeitos climáticos extremos, subida do nível das águas do estuário;

São grandes projetos impactantes (estruturantes) no território até 2030:

Quadro 20 – Grandes Projetos Impactantes no Barreiro

1.	Terceira Travessia do Tejo - Não incluída no Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas 2014-2020. Pressupondo o início da sua construção em 2021 e uma estimativa de 3,5 anos para ser concluída (bem como os respetivos acessos), consideram-se que os impactes potenciais ocorrerão entre 2025 e 2030. Poderão existir impactes <i>ex-ante</i> , resultantes da decisão da sua construção, a partir de 2022.
2.	Terminal de Contentores - Pressupondo uma decisão em 2017, o início da sua construção em 2019 e uma estimativa de 2 anos para ser concluído, consideram-se que os impactes potenciais ocorrerão entre 2021 e 2030. Poderão existir impactes <i>ex ante</i> , resultantes da decisão da sua construção, a partir de 2019.
3.	Travessia Rodoviária Barreiro - Montijo - Não incluída no Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas 2014-2020. Pressupondo o início da sua construção em 2021 e uma estimativa de 1,5 anos para ser concluída (bem como os respetivos acessos), consideram-se que os impactes potenciais ocorrerão entre 2023 e 2030.
4.	Travessia Rodoviária Barreiro - Seixal (sobre o Rio Coina) - Não incluída no Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas 2014-2020. Pressupondo a sua construção para servir novo Terminal de Contentores, previsto para 2021, consideram-se que os impactes potenciais ocorrerão entre 2021 e 2030.
5.	Metro Sul do Tejo (2.ª e 3.ª Fases) - Não incluído no Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas 2014-2020. Pressupondo a concretização da 2.ª fase entre 2021 e 2024 e da 3.ª fase entre 2025 e 2027, consideram-se que os impactes potenciais ocorrerão entre 2027 e 2030.
6.	QUIMIPARQUE - Pressupondo a realização de investimentos condutores ao seu desenvolvimento territorial até 2022, designadamente os previstos pela Baia do Tejo S.A., consideram-se que os impactes potenciais ocorrerão entre 2022 e 2030.

A partir das várias etapas de construção do processo de cenarização, foram definidos quatro cenários de referência para o Barreiro 2030:

Quadro 21 - Cenários para o Barreiro 2030

1.	Barreiro, Área Central da Região Metropolitana Euro-Atlântica Até 2030 - são concretizados todos os projetos impactantes (estruturantes) e verificada a globalidade dos impactes positivos e negativos associados às tendências externas e internas do concelho, com bom aproveitamento das oportunidades, onde o Barreiro consolidará seu potencial logístico (TCB) e a regeneração urbana (PUQAE). Este é o cenário desejável com melhoria no quadro das acessibilidades rodoferroviárias como a TTT, rodovia Barreiro-Montijo, travessia Barreiro-Seixal, ampliação do MST e outros investimentos associados. Este cenário exigirá forte intervenção municipal antecipativa.
2.	Barreiro, Polo Regional Estruturante Logístico Nacional Até 2030 - são concretizados o TCB e PUQAE. Verificam-se alguma intensidade dos impactes positivos e negativos das tendências externas e internas, com aproveitamento da maioria das oportunidades criadas. O PUQAE juntamente com o TCB impulsionarão a regeneração urbana e a valorização territorial e da frente ribeirinha. Poderão haver potenciais problemas relacionados ao escoamento do tráfego de automóveis e cargas. Este cenário exigirá forte intervenção municipal antecipativa.
3.	Barreiro, Centralidade Estruturante do Arco Ribeirinho Até 2030 - não será concretizado nenhum grande projeto impactante (estruturante) e verificam-se com alguma intensidade os impactes positivos e negativos das tendências externas e internas do concelho com algum aproveitamento das oportunidades criadas. Apesar das tendências dos contextos internos com a consolidação do Parque Empresarial Baía do Tejo/Quimiparque poderá se produzir efeitos positivos por arrastamento, junto ao reforço do associativismo social. Este cenário exigirá forte intervenção municipal adaptativa.
4.	Barreiro, “Shrink City” Até 2030 - não será concretizado nenhum grande projeto impactante e não serão aproveitadas a globalidade das oportunidades criadas por tendências externas e internas do concelho. Este cenário irá requerer elevada intervenção municipal adaptativa.

Independente dos graus de incerteza associados às tendências internas, contextuais externas e dos impactos dos grandes projetos estruturantes o relatório destaca atenção aos graus de intervenção pública e de liderança pública. O potencial de intervenção municipal e o posicionamento do município frente a efetivação das tendências, contextos e projetos confere elevada importância.

Segundo o documento, a trajetória do Barreiro dependerá da proatividade da CMB e na sua capacidade para mobilizar atores, liderar o processo em função das opções de desenvolvimento dentro dos cenários produzidos. A CMB deve dar respostas através de políticas públicas para estruturar e gerar soluções adequadas. Seu posicionamento deve ter alto grau de intervenção antecipativa caso se concretizem os grandes projetos estruturantes, mas não assinalou linhas de ação mais claras para atuação no pior cenário, a “Shrink City”.

Dentro do cenário atual do Barreiro cabe ao concelho estruturar a centralidade do ARS, e caso os grandes projetos estruturantes não aconteçam, decorrente dos seus sucessivos

adiamentos, a administração deve ser adaptativa e gerar respostas às problemáticas e oportunidades de forma integrada com os concelhos integrantes do ARS. Esta análise, consoante com as entrevistas realizadas com a atual autarquia não poderá ser uma hipótese, a gestão urbana deverá ser proativa e influenciar para o desenvolvimento urbano.

As tendências relacionadas às escalas da AML e nacional têm reflexo e repercussão nas dinâmicas internas podendo produzir aceleração, desaceleração ou inversão no território. Os efeitos contextuais nas dinâmicas internas alteram o desenvolvimento do Barreiro de forma pouco significativa. O impacto negativo se faz principalmente na tendência de envelhecimento da população e com a evolução demográfica negativa. Numa melhor perspectiva contribuem as tendências positivas de internacionalização da economia portuguesa para aumento da competitividade econômica, podendo gerar efeitos de desenvolvimento econômico e seus efeitos de arrastamento, assim como o crescimento do turismo na AML, que poderá ser aproveitado para o Barreiro. Porém, gerar estes efeitos por arrastamento dependente da ação da administração local e muita concertação com entidades multiescalares da administração.

Os problemas estruturais para o desenvolvimento do Barreiro resultam em parte da concretização de um quadro de ações atribuídas às escalas local, regional e nacional. Estas ações ou projetos estruturantes são capazes de inversão e acentuação das tendências internas e são eles a TTT e o TCB, com efeitos fortemente impactantes sobre as dinâmicas internas.

Para o relatório, a TTT poderá contribuir para melhoria do sistema de acessibilidades atribuindo melhor integração do concelho no sistema da AML e ARS, promovendo a atratividade e fixação de pessoas, atividades e novas funções com forte dinamismo imobiliário. Com menor papel o TCB tem impacto na transformação urbana e econômica, sobretudo na área central do município e na sua frente ribeirinha. A criação de emprego e a oportunidade para a RU da Quimiparque (PUQAE) atribuem ao TCB relevância acrescida na revitalização econômica e demográfica do concelho. Conjuntamente os investimentos do PUQAE possibilitarão a qualificação da frente ribeirinha e reforçará a dinâmica do turismo.

Ressalta-se aqui uma série de subversões que serão melhor analisadas no capítulo seguinte acerca do TCB e da TTT. Há muitas contradições e dificuldades em equilibrar a RU em cidades-portuárias, na qualificação das frentes ribeirinhas e quanto a vocação territorial do

Barreiro. Os efeitos produzidos pela TTT e pelo PUQAE são desconhecidos e também poderão produzir perversidades que exigirão uma forte gestão proativa.

O PUQAE caso não seja concretizado tem impacto negativo a curto e longo prazo, com aceleração de tendências internas, como a diminuição da população, desindustrialização e prevalência do fraco investimento em I&D no concelho. E portanto, provoca alguma aceleração dos impactos negativos no domínio ou *driver* económico.

Conclui-se da análise do relatório Barreiro 2030 que o impacto positivo e efeitos por arrastamento em quase todos os drivers é dependente da concretização do PUQAE, do TCB e da TTT.

2.3.4 Referencial Estratégico

A partir dos quatro cenários prospetivos fez-se análise e avaliação sobre as variáveis potencialmente estruturantes para as transformações dos próximos quinze anos e gerou-se a visão para o *Barreiro 2030*. Esta visão tem como referência a evolução dos cenários “Barreiro, Polo Regional Estruturante Logístico Nacional” e “Centralidade estruturante do Arco Ribeirinho Sul” onde em ambos se concretizam o TCB e consolidação do Parque Empresarial Baía do Tejo.

Nessa visão delimitada o concelho reafirma-se como polo regional e nacional apoiando-se na diversificação da base económica e catalisador do ARS, desempenhando um papel de intermediação a partir da renovação das funções portuárias com o TCB. Em outros aspectos um maior desenvolvimento económico atribuído ao TCB poderá trazer novo protagonismo da frente ribeirinha somadas à intervenções de requalificação urbana e regeneração urbana, porém não concretiza o PUQAE. Acredita-se na promoção da qualidade de vida, preservando e recuperando os sistemas ecológicos, na valorização do património industrial, ferroviário e ribeirinho fixando a população. Os dois projetos em conjunto promovem o *Barreiro 2030* como um território estruturado por um sistema urbano policêntrico. A visão reforça a importância da melhoria na integração no âmbito da mobilidade e acessibilidade com os municípios vizinhos da Moita, Montijo, Palmela e Seixal, mas não apreende essas infraestruturas para o cenário.

A visão produzida a partir do TCB é ainda dependente da administração central e das suas estratégias, nomeadamente APL. A não operacionalização do PUQAE é um exercício positivo, e foram apresentadas alternativas para requalificação e regeneração do território com produção de dinâmicas de desenvolvimento. Porém, não há linhas de ação que clarifiquem como fazer e o que fazer. O capítulo seguinte demonstrará que a CMB não consegue atingir seus objetivos e fica altamente dependente de recursos financeiros e da volatilidade de contextos externos.

Em visitas de campo, percebeu-se que a Baía do Tejo tem grande dificuldade de consolidar seu parque empresarial, e percebe-se uma persistência de pequenas PME, baixa capacidade financeira e tecnológica das empresas instaladas. Por um lado isso se confirma pelo desinvestimento industrial de maneira geral, decorrente de um contexto internacional, mas também pelo desinvestimento do Estado Português no território, pela competitividade de espaços para acolher indústrias, sejam de produção, tecnológicas ou do conhecimento na AML e baixa qualificação da população local.

2.3.5 Modelo Territorial e Orientações Estratégicas Territoriais

O modelo territorial analisou as grandes tendências de desenvolvimento do território, destacando os mais importantes para o ordenamento do território, traduzindo o referencial estratégico assente numa série de princípios que nortearam as propostas de intervenção e ação. Considerado estes princípios, o modelo territorial estratégico tem subjacente uma categorização dos espaços estratégicos e da rede rodoferroviária, assumindo características semelhantes, de espaços homogêneos para propor linhas estratégicas e ações de desenvolvimento territorial.

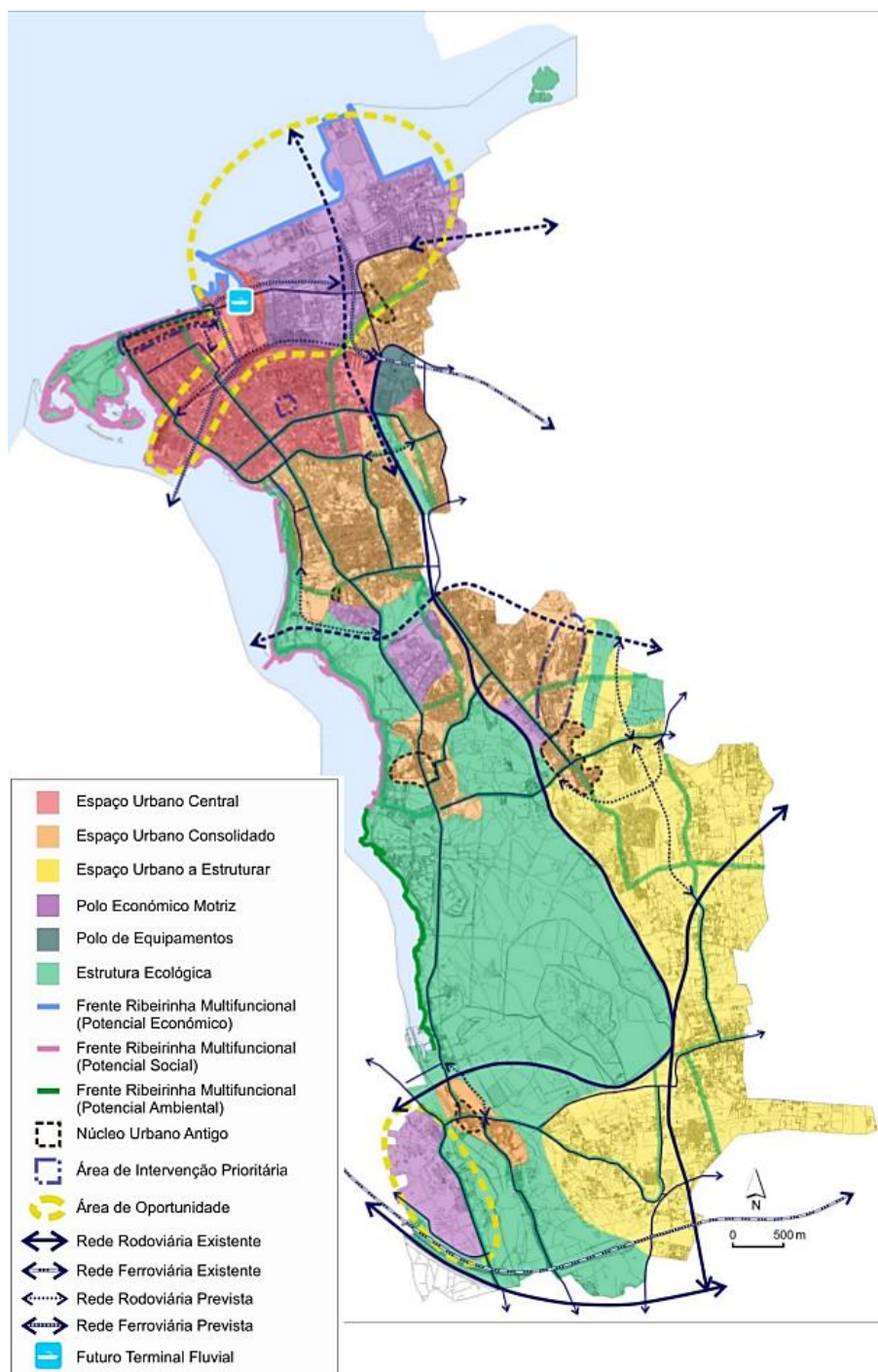


Figura 29 – Mapa modelo de desenvolvimento territorial Barreiro 2030. Fonte: Estratégia de Desenvolvimento Barreiro 2030. Barreiro.

Das orientações estratégicas específicas relacionadas diretamente com o PUQAE e conforme modelo territorial proposto, são objetivos à sua concretização para a diversificação das atividades económicas e regeneração de todo o território. É proposta a consolidação do parque empresarial, consolidação do processo de urbanização, completando remates

urbanos, qualificando o espaço público e criando equipamentos de proximidade e espaços de lazer e de recreio equipados.

No corredor da Vale Real e para o Núcleo do Porto de Verderena pretendeu-se intervenções de reabilitação urbana conjugadas com a revitalização social e económica, considerando-a como área de expansão e sob efeitos de arrastamento com a operacionalização do PUQAE, sobretudo no corredor ferroviário como espaço integrante da cidade, eliminando o efeito de barreira ou corte no tecido urbano do concelho.

Para a frente ribeirinha considerou-se o TCB de águas profundas com orientação para valorizar as funções portuárias logísticas e industriais sendo a grande oportunidade para o território. Aproximar a cidade da zona ribeirinha e aproveitar as oportunidades com o rio Tejo e Coina a partir da concretização do PUQAE para a regeneração urbana e melhoria da qualidade de vida reforçada pela revitalização económica promovida pelo TCB.

O Lavradio, que engloba em parte o PUQAE, considerou seus efeitos de arrastamento como uma oportunidade para a promoção da reabilitação urbana e melhoria da dinâmica imobiliária e fixação da população.

3 CAPÍTULO III - REFLEXÕES E ANÁLISE CRÍTICA AO PUQEA – PERSPECTIVA HOLÍSTICA E MULTIESCALAR

Neste capítulo, apresenta-se a análise crítica geral à evolução dos projetos propostos para a Quimiparque nos últimos anos e as suas principais vicissitudes. Estas reflexões fazem o cruzamento entre os referenciais teóricos sobre o planeamento estratégico, a regeneração urbana e os *brownfields*, expostos no Capítulo 1, a leitura dos planos e projetos com influência direta no território estudado, nomeadamente o PUQAE, o PARS e o Barreiro 2030, PROT-AML, abordados e analisados no Capítulo 2, assim como da recolha de dados e documentação, do trabalho de campo e as entrevistas exploratórias⁵¹ realizadas a vários intervenientes, como a autarquia local, a empresa gestora, representantes de associações e académicos⁵².

3.1 Ponto da Situação

O PUQAE tem cariz estratégico e apoiou suas principais diretrizes e ações na valorização com o rio Tejo, atração e fixação de população jovem, através de intervenções físicas e funcionais. Os projetos estruturantes a cargo da administração central como a TTT, NAL e TCB, juntamente com a localização estratégica do concelho, foram considerados suficientes para protagonizar o desenvolvimento sustentável e a dinamização económica, não só para o concelho, mas também para o ARS e AML. As ações relacionadas às infraestruturas e ao processo de tomada de decisão destes investimentos foram bastante polarizados, ainda são contextos incertos e produzem fortes impactos sob o território, fato consensual nas entrevistas realizadas e confirmados pela recolha de dados.

Com as alterações decorrentes da crise internacional de 2007-2008, gerou-se uma instabilidade financeira de nível mundial que reduziu os recursos e investimentos públicos e privados, principalmente aqueles ligados ao imobiliário. Esta crise contribuiu para um conjunto de decisões políticas que dificultaram o desenvolvimento do PUQAE e PARS. Ambos foram alavancados com a hipótese da construção da TTT, que com a crise financeira internacional e nacional passaram por sucessivos adiamentos. Com a repercussão do novo

⁵¹ Para algumas das reflexões expostas foram consideradas afirmações e considerações informais obtidas nas entrevistas, que os entrevistados solicitaram para que não fossem diretamente identificadas, pedido que foi respeitado.

⁵² Sobre as entrevistas realizadas, ver a Metodologia.

TCB, determinou-se a suspensão dos atos formais e procedimentos administrativos para aprovação do PUQAE. Tal contexto econômico e político colocou o PUQAE numa situação de incerteza e inviabilidade até a sua paralisação no ano de 2015, quando estava na sua quarta revisão. Dentre o conjunto de decisões políticas destaca-se o anúncio da extinção da Sociedade Arco Ribeirinho Sul em 2009.

Foi neste contexto de indefinição que a administração local iniciou os trabalhos para elaboração de um PEMB, o Barreiro 2030, para servir de base para a revisão do PDMB e reestruturar o futuro do concelho. As eleições autárquicas de 2017 e a substituição do executivo camarário acrescentaram mais indefinição e incerteza ao desenvolvimento do PDM e PEMB, que acabaram por ver os trabalhos interrompidos. Segundo a Baía do Tejo, na entrevista realizada, são muitos os fatores que contribuem para a incerteza do negócio, sendo os fatores exógenos à organização o principal motivo de preocupação.

O ponto da situação atual dos planos, projetos e respectivas estratégias é de estagnação e desatualização nomeadamente o PUQAE, o PARS, o Barreiro 2030, o PDMB e o PROT-AML. A sequência cronológica demonstra uma série de desfasamentos, dissonâncias e incertezas por parte do poder público que geram ciclos viciosos com forte impacto nas dinâmicas de desenvolvimento local. Após as entrevistas realizadas percebeu-se ainda uma persistência da Baía do Tejo e da autarquia local em responder à regeneração do território apoiando-se nesse conjunto de infraestruturas de escala nacional.

3.2 Análise e contributos para o desenvolvimento do território da Quimiparque e Áreas envolventes

3.2.1 Uma abordagem *Top-Down*

Um dos erros e dificuldades consoantes com o GUELL (2013: 281) está na debilidade financeira de planos e projetos estratégicos, que em nível local possuem forte dependência de entidades superiores para colaboração e concretização do plano.

No caso do PUQAE, o plano ficou condicionado às entidades de nível central devido aos projetos estruturantes que davam o suporte e viabilidade necessária para sua operacionalização. O PUQAE, o PARS e o Barreiro 2030 têm dificuldades em definir e elaborar suas ações apoiadas nesses projetos expectantes. A CMB e Baía do Tejo atuam com baixa

autonomia e ficam alinhados estritamente com a visão do poder decisório da administração central. Nas entrevistas realizadas, a Baía do Tejo relata boa articulação e integração com as autarquias e *stakeholders* envolvidos, mas relatam não ter autonomia quanto a tomada de decisão das infraestruturas e do TCB para o alcance dos objetivos pretendidos no plano.

A abordagem *top-down* do PUQAE faz com que as ações sejam adaptativas no nível das hierarquias inferiores, o que torna o processo lento e demanda maior esforço da administração local e da entidade gestora. Se o Estado Português não sustentar a intervenção no território será difícil concretizar o PUQAE e o PARS. Há um descompasso das escalas administrativas no âmbito estratégico, com baixa transversalidade e instabilidade no nível das estruturas político-econômicas. Essa interpretação foi corroborada no número de revisões do PUQAE para se adaptar as estratégias *top-down*, nos sucessivos adiamentos das infraestruturas e na confrontação pública com a estratégia do TCB, fato interpretado de algumas entrevistas exploratórias e recolha de dados (jornais. Revistas e etc).

O tipo de abordagem *top-down* do PUQAE e do PARS dificulta a operacionalização. Conforme ELMORE (1979) e BERMAN (1978) *apud* LIMA (2013) os problemas na implementação de políticas públicas decorrem na maioria dos casos devido a interação entre organizações executoras. Observou-se no estudo de caso uma persistência da cultura administrativa vertical, setorial e técnico-profissional mais tradicionalista e de pouca participação pública no PUQAE. A participação pública exige tempo, empenho e inclusão aberta e transparente nos processos de decisão desde a elaboração até a implementação e monitorização. Segundo Mário Vale, há uma persistência deste modelo tradicionalista no planeamento e gestão urbana em Portugal, e para que haja uma efetiva participação pública deverá estar presente nos primeiros passos e etapas da elaboração do plano.

Uma nova revisão do PUQAE deverá requerer novas formas de governação da CMB e de perspectivas mais holísticas para mitigar os problemas do território e apoiar as potencialidades existentes sem os projetos expectantes. O PUQAE é um plano com cariz estratégico, que deverá se inserir no PEM apoiado em uma abordagem *bottom-up* mais coerente com o referencial teórico. As abordagens *bottom-up* poderão gerar mais consensos, mais coesão e mais compromissos.

3.2.2 Ausência de planejamento de ações e objetivos operacionais claros e quantificados

O referencial teórico da RU apontou para a definição de objetivos operacionais claros, e sempre que possível, quantificados. A leitura do PUQAE apontou uma debilidade devido ao nível de abstração do seu programa de ações e execução, que são meramente indicativas. Este problema pode estar relacionado à falta de mecanismos de implementação, falta de definição das condições, regras e instrumentos para sua operacionalização. O PARS e o PROT-AML têm âmbito supramunicipais e não são capazes de dar estas soluções, apenas fornecem orientações a serem aplicadas no planejamento municipal. Segundo CATITA (2007:27), a simples enunciação de princípios e orientações genéricas podem incorrer no risco de serem demasiado vagas para ter reflexos nos instrumentos de planejamento de ordem inferior.

O PUQAE dentro do seu conteúdo documental programático, não ficou inteiramente concluído. Pretendeu criar condições do regime de uso e ocupação do solo para efetivar a operacionalização através do regime de exceção da EXPO/98. O regime de exceção deixa “lacunas” e incertezas que somam ao PDMB anacrônico e contexto político da época. Se considerarmos as etapas de um processo de RU de um *brownfield* como a Quimiparque, isto requereria uma metodologia diferente para intervenção, mais flexível e adaptativa, de linhas e objetivos claros de atuação contendo uma metodologia de avaliação, monitorização e passível de revisão.

Não foram encontradas avaliações dessas estratégias e políticas de desenvolvimento territorial, o que é necessário devido à magnitude do impacto territorial a ser produzido. A avaliação da RU é entendida como ferramenta de gestão para dar qualidade e eficiência dos IGT, e ainda, focar nos procedimentos utilizados, nas comunidades afetadas e instituições envolvidas em todo o processo.

3.2.3 Abordagens de empresariamento urbano e competitividade regional

Na perspectiva da estratégia regional há desequilíbrios considerados no estudo de caso. Segundo HARVEY (1996:54), a economia de aglomeração das regiões metropolitanas se apresenta, quase sempre, em situações de vantagens diferenciadas. A ação do governo local para fomentar o crescimento e desenvolvimento das economias de aglomeração recorre a criação de GPU, *clusters* (industriais e/ou tecnológicos) e *marketing* territorial através da

abordagem de empresariamento urbano. Essas características são encontradas na análise do PUQAE e relacionadas ao empresariamento urbano, na sua lógica empresarial e especulativa para atração de investidores internacionais, focada no produto imobiliário, no consumo do espaço, no *cluster* industrial e no *marketing* territorial para recriação da imagem do concelho.

A abordagem estratégica pode ser desigual e excludente nas regiões metropolitanas, requer alianças para se destacar na competição e para sua inserção nos fluxos de capital internacional (HARVEY, 1996). Este empresariamento urbano implica em certo grau de competição interurbano dentro dos territórios do PARS, e sob essa análise, o PUQAE tem alguma desvantagem. Essa constatação está descrita nos diagnósticos dos respectivos planos onde se faz referência à concorrência das dinâmicas de proximidade com Lisboa, dos maiores investimentos em infraestrutura na margem norte (Amadora, Loures, Odivelas) e dos concelhos vizinhos apresentarem empresas mais fortes e competitivas, fatos relacionados com a decadência da Quimiparque.

Conforme descrito no Barreiro 2030, mesmo que as dinâmicas dos concelhos vizinhos pudessem alavancar a diversificação e modernização econômica do Barreiro, tal fato implicaria outras políticas públicas de incentivo e vontade política das diversas escalas administrativas, em especial relacionadas à mobilidade e acessibilidade. O Barreiro tem uma debilidade de se inserir no contexto regional físico e funcional por questões já mencionadas no capítulo II. Como desenvolver uma política de desenvolvimento territorial de solidariedade inter-regional na AML?

Segundo Mário Vale, a revisão do PROT-AML que ficou interrompida por volta de 2010-2011, é uma demonstração da divergência de interesses das autarquias envolvidas neste território. A agenda do planeamento urbano de Lisboa se configurava na cidade compacta e na policentralidade da AML, porém muitas autarquias possuíam áreas infraestruturadas a urbanizar e apoiavam seu desenvolvimento no *Urban Sprawl*, e que ainda persistem no território do PARS.

Dentro da competitividade interurbana os projetos para Almada, Seixal e Barreiro têm semelhanças em termos de ocupações, usos e funções, objetivados na promoção do *mixed-use* e da cidade compacta. Durante a análise deste trabalho não foram encontradas análises relacionadas à capacidade de absorção da produção imobiliária para os três territórios. Posto

isto, há que se discutir como as dinâmicas de competitividade podem se relacionar dentro da operacionalização do PARS. A sinergia entre os projetos deve ser capaz de produzir equilíbrio na dinâmica regional.

Almada apresenta maior possibilidade de desenvolvimento e operacionalização dentro da estratégia do *Lisbon South Bay*, não só pela melhor gestão urbana da administração local, mas devido aos seus fatores e vantagens locais. Almada Nascente tem na sua proposta a vocação para turismo e funções portuárias de lazer com promoção do *mixed-use*, possui maior proximidade com Lisboa e apresenta um turismo de praia já consolidado. O PUQAE também propõe o *mixed-use* e funções portuárias de turismo e lazer. Já o Seixal aponta para a vocação industrial e logística complementada pelo *mixed-use*, o que também é proposto para Quimiparque.

Almada e Seixal são concelhos com forte relação e conectividade e, por sua vez, o Rio Coina constitui uma barreira para a integração Seixal-Barreiro. A baía do Montijo dificulta a relação do eixo Barreiro-Moita-Montijo. Sendo assim, conclui-se que o investimento público no âmbito da mobilidade e acessibilidade interna do PARS é fundamental para articulação entre estes municípios, caso contrário não haverá equilíbrio entre o PARS. A TTT foi considerada como protagonista exclusiva capaz de promover essa integração.

Segundo o entrevistado Sérgio Barroso (CEDRU), não houve dinâmica financeira, demográfica e imobiliária nos últimos 20 anos na AML que pudesse sustentar uma RU tão complexa e de tamanha dimensão. Considera a TTT como disruptiva e reforça a necessidade de preparação do território para uma mudança abrupta que poderá produzir pressão imobiliária e gentrificação. Da leitura do PUQAE e PARS observou-se uma produção habitacional baseada nos interesses económicos do imobiliário, do consumo do espaço decorrentes do impacto “desconhecido” da TTT. O Barreiro possui 5.000 fogos vagos e áreas carentes de requalificação, e compreende-se que tal infraestrutura poderá não atingir a dinamização da população conforme previsto para essa produção habitacional.

De acordo com o PUQAE, o Barreiro deve ser considerado um grande centro regional a se desenvolver. O desequilíbrio na composição social é um desafio, e para isto, foram propostos equipamentos coletivos permitindo uma vida local autónoma. A maior parte são equipamentos culturais em áreas urbanizáveis baseados na extrapolação da população

advinda do plano. A interpretação e leitura do PUQAE e PARS não encontrou critérios utilizados e clarificados para dimensionar a demanda local ou regional destes equipamentos. Isto posto, qual seria a demanda real dos equipamentos necessários para a população local capaz de produzir tais dinâmicas de desenvolvimento?

Para concluir, o objetivo político considerado por HARVEY (1996) no empresariamento urbano é baseado no desenvolvimento econômico da cidade, através de um empreendimento imobiliário pontual e especulativo, marcado por alto investimento em infraestrutura de transporte. Estas são características muito semelhantes ao PUQAE. Criou-se um “pacote” especulativo, vulnerável, sujeito à volatilidade e instabilidade do contexto nacional e mundial.

O território do PARS possui realidades diversas e essa diversidade pode conduzir conflitos e incoerências, mas também pode produzir complementariedade. Cabe aprofundar a análise no futuro referentes às ligações e conexões do sistema territorial e da hierarquia do sistema das cidades do PARS que não foram clarificadas na análise dos respectivos planos e projetos estratégicos.

3.2.4 As estratégias para mobilidade e acessibilidade

Com referência à integração e articulação entre os núcleos urbanos do PARS, segundo a diretoria de planejamento urbano da CMB e consoante com esta análise, a infraestrutura atual não está direcionada e nem gerida para tornar o Barreiro uma centralidade. Além dos motivos já supracitados como a concorrência com a margem norte e ausência de investimentos das infraestruturas, o Barreiro tem dificuldades físicas e geográficas para integrar e promover sinergias e dinâmicas de proximidade, de acordo com o diagnóstico do Barreiro 2030.

Na época de elaboração do PUQAE, o engenheiro Antônio Fonseca Ferreira destacava a importância da mobilidade e acessibilidade para o desenvolvimento do PARS. Porém, esses investimentos estão condicionados essencialmente a TTT, NAL, TCB etc. Segundo a entrevista com Doutor André Filipe Fernandes, criar massa crítica e dinâmicas urbanas através da regeneração urbana do território da Quimiparque é fundamental para diminuir a dependência de Lisboa antes da implantação da terceira travessia.

Segundo os entrevistados, Sérgio Barroso e André Fernandes, são imprevisíveis as dinâmicas de impacto territorial da TTT no Barreiro. O PUQAE não investigou sobre essa influência da TTT, como por exemplo, no estímulo da produção de uma cidade dormitório. Sendo assim, a TTT se destacará pelo fortalecimento entre o território com Lisboa para o crescimento urbano ou criará dependência? As dinâmicas produzidas são incertas e irão requerer proatividade da CMB sob esta perspectiva.

Segundo o PUQAE, a TTT desencadeia uma série de outras ações para mobilidade e acessibilidade. Porém, na época da elaboração do Barreiro 2030 as travessias rodoviárias entre Barreiro-Montijo e Barreiro-Seixal já eram compreendidas como infraestruturas não incluídas no pacote do plano estratégico dos transportes e infraestruturas de 2014-2020. Para este trabalho e consoante com as afirmações de Antônio Fonseca Ferreira, André Fernandes e Sérgio Barroso, essas infraestruturas regionais são consideradas fundamentais para o desenvolvimento da RU. No próximo ciclo dos planos estratégicos nacionais estas infraestruturas regionais poderão ser novamente incluídas, e este fato exigirá uma forte atuação da CMB, das autarquias do PARS e da Baía do Tejo com as escalas superiores da administração central.

A discussão acerca da viabilidade da TTT é recorrente e as opiniões são divergentes, conforme a recolha de dados realizada. Para o Professor de Urbanismo e Transportes do Instituto Superior Técnico Nuno da Silva, em entrevista para STF Rádio de Notícias, a atual concessionária, a Lusoponte, opera abaixo da capacidade estimada na Ponte Vasco da Gama, e a TTT seria inviável economicamente.

O NAL poderá impactar no número de pessoas a atravessar as margens do rio Tejo, e para esta análise, consoante com o entrevistado Sérgio Barroso, seria uma grande oportunidade para o desenvolvimento do transporte fluvial entre o Barreiro e Lisboa, sendo um modal fiável e rápido.

Segundo o diretor de planeamento urbano Emanuel Santos, está sendo realizado um estudo de navegabilidade do Rio Tejo dado o seu interesse público, valor social e económico, onde poderá se alterar a perspectiva para o desenvolvimento do Barreiro e de fundamental importância para a RU da Quimiparque.

A perspectiva para expansão do Metro Sul do Tejo (MST) voltou a ser retomada por um grupo de trabalho liderado pelo Instituto de Mobilidade e Transportes (IMT) através de despacho publicado em 2017⁵³. Está sendo retomado o estudo da fase 2, complementar a fase em operação (a fase 1) em Almada. O Barreiro compreende a fase 3 e está distante da realidade de ser implementada. O projeto inicial para ligação do MST Barreiro-Seixal requeria uma travessia rodoferroviária que dispenderia um elevado volume de recursos financeiros para sua solução técnica, a travessia fluvial do metro ligeiro. O futuro dessa nova rede poderá passar pelo sistema de *Bus Rapid Transit* (BRT) segundo a recolha de informação⁵⁴.

Uma análise efetuada no final do ano de 2016, pela Unidade Técnica de Acompanhamento de Projectos (UTAP)⁵⁵, relatou que a procura real do MST nunca superou 35% da procura no contrato de concessão, o que tem dado origem ao pagamento recorrente de compensações por parte do governo à concessionária. Portanto, a ideia de se implementar a conexão do Barreiro com os concelhos vizinhos, seja qual for o modal escolhido, requererá estudos sobre a demanda efetiva para essa integração, custos operacionais e viabilidade financeira que dê suporte a essa integração complementadas à outras políticas para o seu desenvolvimento.

Como contributo dessa análise, as autarquias e a Baía do Tejo devem fomentar a integração e articulação com poder central para uma programação de intervenções regionais que seja viável para cumprir os objetivos do PARS, apoiado no referencial teórico onde a abordagem estratégica deve ultrapassar os limites administrativos e criar um plano de compromissos. Para o Barreiro, um novo planeamento estratégico e a revisão do PUQAE dependerá de prever *ex-ante* as estratégias nacionais para novo ciclo de fundos comunitários, após 2020.

⁵³ Despacho n.º 11382/2017 publicado no Diário da República n.º 248/2017, Série II de 2017-12-28, Páginas:29517 – 29518.

⁵⁴ Fonte: <http://www.transportesemrevista.com/Default.aspx?tabid=210&language=pt-PT&id=57087>. Acesso 12 Dez. de 2018.

⁵⁵ Fonte: <https://www.publico.pt/2018/07/04/economia/noticia/subida-de-passageiros-nao-evita-factura-de-oito-milhoes-paga-a-mst-1836790>

3.2.5 Abordagens estratégicas baseadas em *Clusters*

A abordagem para intervenção da Quimiparque perspectivando a teoria da RU com frentes ribeirinhas deve ser parte integrante de um processo e não de um produto fim, conforme a teoria apresentada no capítulo I. Este estudo de caso considerou que a abordagem do PUQAE se distanciou dessa lógica, mais aproximada da abordagem estratégica dos GPU baseados em *clusters*, conforme interpretação a seguir.

O exercício que foi feito para o PUQAE com a ocupação industrial mantendo a sua vocação do passado é inovador e positivo em relação às propostas de intervenção urbana da época para Portugal, fato consensual entre os documentos interpretados e entrevistas realizadas. A vertente econômica ancorada na indústria pesada e ligeira não foi descartada, e sim, direcionada para setores específicos do território, onde se criaram corredores verdes para separação dos usos e funcionalidades evitando conflitos.

A proposta do PUQAE de se especializar como *cluster* industrial é uma estratégia assertiva e assente nos fatores e recursos endógenos do concelho. Mas será um *cluster* logístico assente no projeto de um terminal de contentores multimodal uma vocação territorial do Barreiro?

Os *clusters* são instrumentos de atuação estratégica, comumente utilizados para regeneração de *brownfields* das cidades contemporâneas, mas não devem se constituir como a única estratégia dominante e sim uma alternativa para que o território possa se desenvolver, consoante com MARQUES *et al.*(2008). Para WILSON SUZIGAN (2000) *apud* MARQUES *et al.* (2008) estas intervenções baseadas em *clusters* industriais não devem resultar apenas de políticas públicas, mas devem considerar vínculos culturais e sociais entre seus habitantes.

É possível conciliar a estratégia dos *clusters* através de políticas de incentivo e de planeamento urbano no Barreiro, porém, deve-se aperfeiçoar as condições existentes e torna-la catalizadora para um desenvolvimento sustentável e inovador. A recolha de dados, entrevistas demonstraram que a indústria deixou marcas positivas e negativas na memória do concelho, e sua imagem ficou de certa forma estigmatizada por uma urbanização caótica e de forte poluição ambiental. Do ponto de vista urbanístico é fundamental a análise do *cluster* a ser desenvolvido para o território de acordo com sua vocação territorial, assente em indústrias limpas e na sustentabilidade ambiental.

Para o sucesso do desempenho deste *cluster* inerente ao desenvolvimento do PUQAE e dos projetos estruturantes como TCB, NAL e TTT, deve-se criar apoio institucional, desenvolvimento de parcerias, cooperação entre empresas, abertura para o mercado, internacionalização das empresas, dentre outras políticas de incentivo e desenvolvimento de médio e longo prazo (MARQUES *et al.*, 2008). Segundo PORTER (1995) *apud* MARQUES *et al.* (2008) a falta do planejamento estratégico envolvendo áreas baseadas em *clusters* são assinaladas pelo desenvolvimento econômico fragmentado e ineficiente. Portanto, o contributo reforça o desenvolvimento do *cluster* da Quimiparque somados às outras políticas de incentivo.

A solução baseada em *clusters* que obtiveram sucesso como no caso de Barcelona@22, projeto referência do PUQAE, asseguraram políticas de desenvolvimento baseadas na presença de centros tecnológicos, centros de formação contínua e profissional, universidades e incubadoras de empresas, dentre outras políticas económicas e sociais. O *Kop Van Zuid*, em Roterdão, baseou sua RU no desenvolvimento de um *cluster* através de programas de financiamentos da UE para criação de um centro de referência profissional com foco no desemprego.

A abordagem estratégica do *cluster* Quimiparque para ter eficácia deve se afirmar no tipo de vocação deste *cluster* e associar uma nova proposta de desenvolvimento político (SUZIGAN, 2001). Isto implica em um amplo programa de investimentos, novas abordagens socioeconômicas, ecológicas e energéticas, sustentadas em estruturas renovadas com suporte político, fiscal e financeiro (SEIXAS *et al.* 2015). De acordo com HULA *et al.* (2016) os casos bem-sucedidos de RU desenvolveram mecanismos criativos, múltiplos financiamentos e políticas associadas ao longo do processo de intervenção no território.

3.2.6 A operacionalização por regime de exceção

Assente com essa análise, segundo Mário Vale, o PUQAE foi motivado pelo grande sucesso da EXPO/98.

O PUQAE possui uma grande escala de intervenção e parte de seu território pertence ao Estado Português, o que pode ter sido preponderante para correlacioná-lo à EXPO 98 na elaboração das ações estratégicas e modelo institucional para operacionalização para o “regime de exceção”. Porém, o Barreiro tem localização periférica face às dinâmicas da AML

e de Lisboa, ao contrário do território da EXPO/Parque das Nações que é uma área contígua ao tecido urbano da capital, com dinâmicas territoriais diferentes.

A EXPO 98 estava condicionada à exposição universal, num contexto de disponibilidade financeira, nacional e internacional, compromissada para a realização do evento internacional, relacionada às abordagens estratégias dos GPU ligados a grandes eventos internacionais. Foi uma ampla intervenção urbana que ainda possui áreas limítrofes a urbanizar, onde a dinâmica dos impactos gerados não conseguiu absorver todo o imobiliário, segundo Sérgio Barroso e André Fernandes.

Para o entrevistado André Fernandes, o regime de exceção da EXPO agilizou e deu autonomia a entidade gestora da época, o que foi a chave do sucesso para sua operacionalização. Já o regime de exceção para o PUQAE não teria a mesma eficiência e eficácia, uma vez que são territórios com especificidades diferentes e localizados em tempos diferentes. O regime de exceção para o PUQAE, demonstra segundo a leitura de seus documentos, uma certa “pressão” para responder a falta do PDM e responder *ex post* às estratégias da administração central para a TTT que produziria um forte impacto local.

3.2.7 A operacionalização e o modelo institucional

Sob a ótica do referencial teórico, para a RU é necessário garantir um nível de estabilidade organizacional para sua implementação. A sociedade Arco Ribeirinho Sul foi criada para gerar confiança e gerir crises a longo prazo, com missão e objetivos bem definidos na sua concepção. Após a extinção da sociedade ARS a competência institucional foi atribuída à Baía do Tejo. Esta análise percebeu uma entidade mais atrelada à sustentabilidade financeira e gestão do Parque Empresarial, conforme relato de entrevistas e recolha de dados. O quadro técnico da Baía do Tejo apesar de grandes esforços não tem a missão principal de regenerar o território, e tem dificuldades em dar prossecução a uma estratégia que ficou órfã. A Baía do Tejo está mais relacionada com a missão e objetivo de planejar e monitorar operações de descontaminação, demolição, deslocalização, concentração de empresas e infraestrutura da Quimiparque que teve como base a leitura dos documentos disponibilizados publicamente pela entidade gestora.

Atualmente, cabe a entidade gestora desenhar o seu plano de atividades e orçamentos reportando ao Estado Português e aos seus acionistas. Observou-se a partir das entrevistas,

que existe uma dificuldade para extrapolar a visão tradicional de planejamento urbano, com pouca participação local referentes ao PUQAE. A interpretação, assente com André Fernandes, é que a dificuldade do modelo institucional pode estar relacionada com a atribuição de responsabilidades, abordagem *top-down* e da disponibilidade financeira deficitária para regenerar.

Um dos pontos de debilidade está no modelo institucional da entidade gestora que tem dificuldade de articulação e interação com as entidades do poder central e conjugar os interesses corporativos e econômicos dos diversos *stakeholders* envolvidos no território. Para concluir, o modelo institucional não possui instrumentos operacionais e de financiamento ou recurso adequado.

3.2.8 A intervenção urbana e a governança colaborativa

Das entrevistas exploratórias com Sr. Armando Teixeira e Daniel Ventura e recolha de dados, constatou-se que a Direção Geral do Patrimônio Cultural do Barreiro em Maio de 2017 procedeu a abertura do procedimento de classificação do conjunto de imóveis ligados à atividade industrial e à obra social da CUF, anos depois da elaboração do PUQAE. Do seu patrimônio material e imaterial muito se perdeu ao longo dos anos. Consta na Revista Fundação do Barreiro uma crítica às demolições de muros e edifícios históricos das Ruas da União e Rua da CUF para integração do parque empresarial com a cidade. Segundo parte da comunidade local, o traçado, a arquitetura e paisagem industrial eram fatores atrativos e fundamentais da memória industrial e identidade do Barreiro.



Figura 30 – Demolições de muro das Ruas União e Rua da CUF. Fonte: Revista Fundação junho 2017.

Em entrevista realizada com a Baía do Tejo era fundamental abrir e integrar a cidade com o Parque Industrial. No local das demolições foi construído um mural pelo artista Vhills. Segundo a Baía do Tejo⁵⁶, a mídia reproduzida com este mural alcançou um tempo de antena maior do que qualquer outra comunicação feita pela empresa com intuito de promover e valorizar o território. É considerada como parte da requalificação do território com repercussões positivas para o parque industrial.

Esta análise considerou após interpretação dos entrevistados e recolha de documentos que há um questionamento no propósito programático e tecnocrático refutado na perspectiva estratégica da herança patrimonial do concelho, o que demonstra ausência de participação e consenso local.



Figura 31 -Rua da União com Rua da CUF, novo mural de arte urbana do Vhills. Fonte: <http://vhils.com/map/barreiro-portugal/> acesso em 07 de Fev.de 2019.

É fundamental a avaliação das necessidades da comunidade para dar os *inputs* ao novo planeamento urbano do Barreiro de forma geral. A Baía do Tejo definiu o modelo institucional para a execução, programação e monitorização das ações para o território, em diálogo com a CMB, sem a prossecução de um plano de urbanização ou PDM aprovado. Não houve envolvimento amplo e participado como deve requerer uma intervenção de RU, confirmada nas entrevistas exploratórias e na documentação encontrada.

⁵⁶ Segundo a Baía do Tejo, em entrevista, a parceria com o Studio Vhills e realização do painel na Rua da União, juntamente com a requalificação viária entre o Barreiro e Lavradio trouxe através da divulgação pública do seu maior mural urbano um retorno de comunicação maior do que qualquer outro já realizado pela CMB e pela Baía do Tejo. Comprovado por estudo realizado acerca do tempo de antena e exposição na mídia contratado pela Baía do Tejo.

A concretização da estratégia do território da Quimiparque, com ou sem o desenvolvimento dos projetos estruturantes, deve ter um foco claro, um senso de propósito comum e de prioridades acordadas em consenso com a população. Além disso, medir o progresso e o impacto, auferindo indicadores qualitativos e quantitativos que suportem a avaliação das ações é fulcral para o sucesso da operacionalização, como apontou o referencial teórico. Este fato irá requerer competência técnica e inovação tanto da entidade gestora quanto da CMB.

Uma estratégia complexa envolvendo um grande território para RU requer interação entre *stakeholders* e participação pública com habilidade e competência para estabelecer níveis de confiança, cooperação e organização. A intervenção urbana deve comunicar e mobilizar os cidadãos, para promoção interna e externa. Para tal, é imprescindível o conhecimento sem deformação da realidade e participação verdadeira. O planejamento e a decisão estratégica têm que advogar publicamente e fundamentar as decisões que as suportem num contexto de diversidade de interesses.

3.2.9 O sistema de ordenamento do território e ausência de instrumentos para operacionalização do PUQAE

Segundo FERRÃO (2011:25), no sistema de ordenamento do território português “(...) *existe, portanto, um problema simultâneo de eficiência e de resiliência*”, caracterizado por difícil articulação entre os diferentes regimes jurídicos. Há um “*gap*” entre as orientações delineadas nos diferentes planos e projetos, nomeadamente de IGT, estratégias e projetos de intervenções, com desfasamento no tempo, decorrentes dos ritmos econômicos e políticos no caso do Barreiro 2030, PDMB, PARS, PROT-AML e PUQAE. Este fato contribui para as dificuldades e obstáculos para elaboração e operacionalização do PUQAE.

O PUQAE foi “justificado” pela morosidade na revisão do PDMB, ausência de um plano territorial geral que pudesse incorporá-lo e reagir antecipadamente às infraestruturas expectantes (TTT e NAL). A inserção do PUQAE nas estruturas de regulação e gestão urbanística dependiam e dependem até hoje da revisão do PDM, que atribui ao território da Quimiparque o uso exclusivamente industrial, impossibilitando uma operacionalização através de intervenções faseadas.

O PDM, PU E PP refletem o posicionamento institucional sobre as novas funções a atribuir nas frentes ribeirinhas e traduzem-se na materialização concreta para sua transformação, o que não aconteceu para o território da Quimiparque (FERNANDES, 2014). Uma das dificuldades relacionadas a prossecução do PUQAE está na falta de um PDM que direcionasse as ações do poder público e subsidiasse às comunidades para uma avaliação do PU, e consequentemente acordasse compromissos entre a entidade, a CMB e a população.

Nas entrevistas com a Baía do Tejo e CMB foi reforçada a necessidade de revisão do PDMB para dar a prossecução ao PUQAE. A revisão do PDMB é fulcral para a operacionalização de uma intervenção, mas não só. Ressalta-se que, de acordo com HULA *et al.* (2016), a consistência do PDM não é significativa para dar resultados bem-sucedidos, e sim aqueles em que os participantes desenvolvem políticas públicas para definir responsabilidades com a comunidade para obter apoio ao projeto.

O contributo desta análise serve para questionar a visão, sobretudo, técnica e instrumental das políticas de ordenamento do território na perspectiva de uma intervenção urbana de longo prazo. Atualmente, há cada vez mais o entendimento de que o PDM deve abordar uma componente estratégica, compreendendo o elemento chave no processo de planeamento e ordenamento municipal e que integrado ao planeamento estratégico municipal mais abrangente pode dar coerência territorial e económica aos principais projetos urbanos, assegurando o desenvolvimento do sistema territorial (PEREIRA, 2003).

Consoante QUEIRÓZ (2004), as questões quanto ao direito de propriedade, as limitações de uso do solo, as políticas de incentivo e a rigidez dos instrumentos urbanísticos de ordenamento do território influenciam na operacionalização dos processos de RU. Tais questões ainda perpassam e persistem na agenda da estratégia da Quimiparque e área envolvente.

Isto posto, ressalta-se para contributo deste trabalho a adoção de novas abordagens, novas combinações de recursos e experimentações no sistema de ordenamento do território e gestão urbanística para a regeneração urbana. O PUQAE optou por um plano de ocupação vinculado ao zoneamento e regime de usos do solo, que usualmente outorga a viabilidade ao plano e fundamenta a sua análise económica. Porém, vincular os usos e ocupações pode ser condicionador, e esse condicionalismo pode encerrar possibilidades a longo prazo, face ao

mercado fortemente dinâmico e volátil. Os planos demoram anos a realizar, demoram anos a aprovar, e, portanto, não acompanham a evolução da sociedade e constituem-se em entraves sistemáticos sem conduzirem a processos de qualidade.

Segundo SILVA (2013:25), alguns países da Europa que adotaram diferentes formas de regulação urbanística obtiveram mais sucesso nos seus processos de regeneração urbana. Alguns países optam por ter uma legislação muito detalhada, mas os seus processos de alteração são eficazes e eficientes. Outros definiram um modelo processual com muitas garantias (com processos de aprovação e de alteração muito demorados), pelo que optaram por ter um sistema de planeamento de orientações estruturantes e não detalhado. Esta análise propõe a adoção de um modelo institucional de gestão urbanística baseado nas referências bibliográficas sobre as práticas realizadas na Holanda e Bélgica (DE JONG, 2002; SILVA 2013). Sabendo que um novo modelo requer uma enorme alteração dos diplomas em vigor em Portugal, esta análise optou em apresenta-las justificada pelas melhores práticas encontradas nesta bibliografia e que poderão ser aprofundadas em uma investigação científica no futuro.

Para viabilizar uma RU de longo prazo seria mais produtivo tornar o sistema de planeamento mais estruturante e menos detalhado. A proposta poderia não vincular os usos e ocupações no PU, permitindo maior flexibilidade para que fossem alterados ao longo do seu desenvolvimento com absorção gradativa, através de um sistema de ordenamento territorial mais flexível. O sucesso da RU como Kop Van Zuid está na criação de um sistema de planeamento urbano integrado que forneceu respostas aos vários tipos de necessidades. A proposta contemplou um *masterplan* estruturante que ao longo do tempo foi adaptando os usos aos contextos, tendo em conta os objetivos e estratégias desenvolvidos previamente.

Este *cases* de sucesso são apoiados na participação pública e criação de parcerias, associando a geopolítica, políticas culturais, de ordenamento territorial e regeneração social e económica baseados em conceitos de planeamento integrado, operando numa escala mais reduzida, no nível do bairro ou de um quarteirão mediante um programa voltado às suas características específicas e/ou exigências particulares.

A revisão do PDM poderá ser indutora desse desenvolvimento mais flexível e faseado da intervenção urbana do território. O caso do plano de *Stadshavens*, em Roterdão, tem

semelhanças e considerações relacionadas com o estudo de caso, ambas áreas de *waterfront* de grandes dimensões. O *masterplan* de *Stadshavens* desenvolve as bases estratégicas e não é limitada ao desenho, tem flexibilidade para adaptação e renegociação ao longo do tempo, e apoia-se na governança colaborativa e participativa. As áreas fracionadas desenvolvem seus projetos em parcerias locais, auferindo coesão, resiliência e comprometimento (STADSHAVENS, 2011).

3.2.10 O *Lisbon South Bay* como instrumento para operacionalização da estratégia e a vocação do lugar

O *marketing* territorial implantado em 2014 com a designação do *Lisbon South Bay* tem como objetivo central a melhoria da imagem e reforço da comunicação para atrair novas empresas, associando e incorporando a perspectiva comercial para promover os territórios do PARS na procura de investidores, empresas nacionais e internacionais, em feiras e eventos (Baía do Tejo).

Partindo do referencial teórico para o *Lisbon South Bay*, sob a ótica de FONSECA (2006), o *marketing* territorial deve estimular as dinâmicas territoriais e incentivar o tecido produtivo local, e fundamentalmente fomentar a vocação territorial e identidade local. Quanto mais concertadas as suas ações entre a rede de atores do local maior a difusão e promoção da estratégia de *marketing* territorial.

No caso do *Lisbon South bay*, esta promoção ficou fragmentada, mais focada no parque empresarial devido à dificuldade de atração de investidores para o PUQAE limitada aos riscos ambientais, fatores políticos e económicos.

Reforça-se nesta análise que a abordagem do *marketing* territorial em conformidade com QUEIRÓZ (2004), se deve apoiar na criação de símbolos de referência da identidade local. O *marketing* para o território do *Lisbon South Bay* tem pouca identidade própria e assumiu uma perspectiva comum junto aos outros territórios envolvidos do ARS.

Dentro dos objetivos do *marketing* estratégico, assente com FONSECA (2006), está a atração de novos residentes, reforço da imagem e identidade do território e atração de investidores externos. Segundo Emanuel Santos, a imagem do Barreiro deve ser reconsiderada e conectada à outras vocações, reforçando a imagem da qualidade de vida

menos atrelada ao estigma da poluição industrial, sendo necessário revisar a visão estratégica do concelho, mais integrada e menos restrita ao parque empresarial.

Para essa análise, é importante trabalhar a percepção da imagem do Barreiro internamente, sua memória e identidade local para fixar e atrair população. O Barreiro deve olhar para dentro, e o *marketing* territorial tem que valorizar o que é tangível e intangível, segundo o entrevistado Sérgio Barroso (CEDRU). Para dar um exemplo, atualmente transitam 16 milhões de turistas por ano em Lisboa. O Barreiro possui uma distância de 20 minutos por meio fluvial e não consegue captar parte dessa oportunidade.

Segundo entrevistados Rui Braga e Emanuel Santos, a autarquia pretende desenvolver novas políticas voltadas para o turismo, através de parcerias para divulgação das suas potencialidades, diversificando a estratégia do *marketing* territorial, e consequentemente a sua base econômica contribuindo para o desenvolvimento do concelho.

Sendo assim, este trabalho aponta algumas reflexões acerca deste novo posicionamento, podendo ser objeto de investigação no futuro. Como será possível o Barreiro articular o potencial de turismo e lazer na diversificação dos usos no PUQAE a longo prazo? Como deve interagir o PU com o *marketing* territorial para produção de tais dinâmicas?

Segundo SILVA (2016), a vocação territorial deve ser compreendida como uma ferramenta de gestão territorial, criada a partir dos valores históricos, arquitetônicos, urbanísticos e sociológicos que integram o patrimônio histórico. Deve-se utilizar esse conhecimento como instrumento de gestão e de governação da cidade sem perder o desenvolvimento econômico em causa, o que é fundamental para o *marketing* territorial do Barreiro e do PUQAE.

A vocação territorial, segundo LIRA *et al.* (2012:44), faz parte da metodologia para elaboração de planos de desenvolvimento local. Ela fornece os elementos consensualizados pela comunidade a se desenvolver no território, permitindo a definição das grandes orientações e princípios para a definição dos objetivos estratégicos. O conceito de vocação territorial se assemelha aos instrumentos do planejamento estratégico para elaboração da visão e missão do PEM. Após essa reavaliação o PUQAE deve ser enquadrado na sua vocação territorial.

No caso do Barreiro 2030, a visão estratégica descrita ficou limitada ao modelo de desenvolvimento econômico ancorado no PUQAE para diversificação econômica, e apoiada exclusivamente nos projetos expectantes como catalizadores das dinâmicas urbanas e reequilíbrio do sistema territorial. Dentro dessa perspectiva cabe analisar qual a vocação do Barreiro que não dependa de um modelo homogeneizado dos territórios do PARS para o *Lisbon South Bay*. Quais os elementos e recursos endógenos podem estimular e potenciar o desenvolvimento do Barreiro?

Segundo LIRA *et al.* (2013), a vocação territorial não deve ser rígida e pode mudar ao longo do tempo. A vocação industrial é inerente ao Barreiro, mas existem dúvidas quanto ao consenso da vocação portuária como base para uma nova visão de futuro do concelho. Isto posto, para contributo deste trabalho, a visão estratégica para o Barreiro deve desenhar caminhos possíveis e canalizar objetivos, conciliar objetivos contrários e viabilizar a RU sem dependência de projetos expectantes, atuando numa gestão proativa e antecipativa.

Uma nova revisão do PEM, englobando a estratégia do *marketing* territorial, deverá estar assente na identidade e cultura local, voltada para o turismo, e não só. O Barreiro contempla coletividades, produção artística e cultural, possui uma forte cultura do trabalho e criatividade. Uma vez reconhecido este potencial poderá se aproveitar a dinâmica de turismo de Lisboa.

Segundo o entrevistado Sérgio Barroso (CEDRU), a CMB tem investido ações de *marketing* para valorizar a produção cultural e transmitir a imagem do Barreiro como uma *“fun city”*. Porém, segundo ele, o concelho tem uma cultura de trabalho histórica ligada a cultura industrial, e portanto, não pode se limitar apenas numa cultura *“fun”*. Assente com o entrevistado, uma vez que o concelho criar visibilidade dentro da AML será possível atrair o turismo estrangeiro, e ainda, inserir o Barreiro no mapa turístico e na cultura urbana da AML. Para viabilizar este turismo será necessário investir na ligação fluvial entre Barreiro-Lisboa, e não no deslocamento rodoviário. Lisboa deve estar conectada diretamente com o centro do Barreiro através da realocização da nova estação fluvial proposta no PUQAE, havendo cadência e ampliação dos horários do transporte fluvial. Além disso, é fundamental a conexão com percursos pedonais e ciclovias (bicicletas e trotinetes compartilhadas).

De acordo com as entrevistas realizadas com CMB, consoante com esta análise, o PUQAE deverá ser incorporado em uma nova revisão do PEM, apoiado nas dinâmicas internas para dar resposta essencialmente à perda da população. Ressalta-se, no entanto, que o governo local deverá estimular a cultura empreendedora, com nível de autoconfiança, autoestima e iniciativa.

Percebeu-se que, atualmente, há um esforço estratégico da administração local e da Baía do Tejo de integrar políticas públicas criativas e culturais com outras políticas económicas e ambientais para o desenvolvimento urbano assentes na visão de FLORIDA (2009) para formação das *classes criativas*⁵⁷ e cidades criativas para atração da população.

Faz-se uma reflexão acerca do discurso de FLORIDA (2009), que são amplamente utilizadas nas abordagens de estratégias de planos como o PUQAE e para o desenvolvimento urbano dos últimos anos. São fundamentadas na criação e desenvolvimento da indústria cultural e criativa, inovação e tecnologia, pese embora, o próprio FLORIDA (2017) encontre, atualmente, várias críticas a esse tipo de desenvolvimento, como efeitos colaterais como a gentrificação.

O Barreiro tem um histórico de coletividades e movimentos associativos dos mais antigos de Portugal, de conhecimentos tradicionais especiais e de criatividade consagrada que precisa ser realimentada. Apesar da existência desse legado histórico, muito se perdeu e a produção criativa, cultural, exposições e festivais tem dificuldade de inserir o concelho na dinâmica regional, interpretação apoiada nas entrevistas locais realizadas, observação de campo e recolha de documentos. Ambos entrevistados Armando Teixeira e Daniel Ventura, apontaram para necessidade de reconexão do passado para não se perder a riqueza desses movimentos associativos e legado histórico-cultural para as gerações futuras.

Esta investigação levanta questões sobre as possíveis alterações nas dinâmicas locais com a implantação da TTT, e o Barreiro deve estar preparado para que a influência de Lisboa não ameace essa produção criativa e descure seus conhecimentos, saberes e identidade local.

⁵⁷ A classe criativa descrita por FLORIDA (2009) de forma simplificada é assente na dinâmica do desenvolvimento baseada no capital intelectual, na oferta e procura de oportunidades para indivíduos e empresas fomentarem a geração de riquezas e crescimento económico assentes na dimensão cultural, artística e tecnológica.

Existe um esforço da Baía do Tejo e da CMB para promover o desenvolvimento econômico através dessas dinâmicas sociais e culturais. Porém, assente com REIS (2015:1619), será um erro associar o conceito de “*cidade criativa*” e *marketing* urbano nas estratégias locais. A cidade criativa estimula as especificidades e identidade do território, já o *marketing* territorial pode ser utilizado como instrumento, e que por si só não sustenta o processo de transformação e desenvolvimento da cidade criativa. Caberá futuramente uma avaliação das implicações estratégias urbanísticas para geração e criação de espaços criativos na Quimiparque e sua compatibilidade com a nova vocação do TCB, onde poderão ser encontradas melhores práticas em experiências como *Stadshavens*.

Conforme as entrevistas com a CMB e com a Baía do Tejo, estão sendo realizadas ações para integrar a universidade local e a academia de forma geral, com o Parque Empresarial, através de contratos, programas em parceria para projetos e desenvolvimento de *startups*. Existe, atualmente, maior fomento por parte da Baía do Tejo no desenvolvimento de espaços de *coworking* e inovação, exposições culturais e espaços culturais como o espaço Ephemera, a galeria PADA, o Museu Baía do Tejo e a parceria com o Studio Vhills.

Das entrevistas com a Baía do Tejo e atores locais percebeu-se algumas contradições para o desenvolvimento das “classes criativas”, devido a persistência de cumprir o objetivo principal da ocupação do parque empresarial, sem compatibilização à nova estratégia, garantindo, sobretudo, sua rentabilidade. Não foram encontrados neste trabalho indicadores que pudessem ser analisados acerca da diversificação do perfil de indústrias e empresas no Parque atualmente.

A “cidade criativa”, assente com REIS (2015), deve ser generosa em conexões intraurbanas e tem uma cultura própria, inovadora e múltiplas conexões. A empresa Ydreams desenvolveu nos anos de 2008, um projeto para a CMB e Ministério da Economia, para a construção de um espaço alternativo às respostas tradicionais das escolas e dos centros de formação, aproveitando as potencialidades do território. Propôs-se na época a construção de um centro comunitário, com uma biblioteca, centro de ciência, zona de experimentação e fabricação baseada no movimento associativo existente, no conjunto dos saberes tradicionais, disseminado níveis de qualificação e cultura. Este projeto foi baseado no conceito de *Fab Lab* do MIT, mas o projeto não avançou. O potencial endógeno existe, mas não existiu

financiamento disponível. Conclui-se, portanto, que o Barreiro está limitado a ações pontuais de requalificação dentro da disponibilidade financeira que é insuficiente.

3.2.11 A competência estratégica da Quimiparque e do Barreiro, a autonomia local e a visão de futuro do Concelho

O capítulo II observou que a constituição da Quimiparque resultou da fusão de empresas com culturas diversas e de alta complexidade acerca das jurisdições sobre o domínio de propriedade do território, direitos de superfície e número de entidades públicas envolvidas. De certa forma a Quimiparque tem dificuldade em coordenar sob esta condição, onde a detenção da estratégia para o território fica sobreposta em um misto de entidades públicas e privadas que atuam sob o território. Há certa dificuldade da entidade gestora em integrar e coordenar as diferentes estratégias. A atual CMB, segundo os entrevistados, considera o presente como uma fase transitória e pretende se preparar antecipadamente para os projetos em nível nacional, como o TCB, TTT e NAL, que produzirão fortes impactos no território. Esses projetos podem consolidar o desenvolvimento urbano do concelho, mas a administração local, assim como a entidade gestora Baía do Tejo, não decidem a oportunidade nem o tipo de investimento que irá se consolidar. Com referência às competências e abordagens estratégicas, o PUQAE tem a finalidade de legitimar, através do uso e ocupação do solo, o consumo do espaço e absorção do capital excedente e pressão imobiliária decorrente da TTT. A expectativa com a divulgação da TTT reforçou-se a possibilidade de desenvolver o solo urbano através da produção imobiliária.

Consoante com André Fernandes, o planejamento e ordenamento territorial do município deve prever as expectáveis infraestruturas, mas não pode ser o fator exclusivo para materialização da RU. A interpretação corrobora para uma reflexão estratégia do PUQAE, sem criar dependência com os projetos expectantes e orientada para o processo, instrumentos e metodologia da RU conforme o referencial teórico apresentado. Deve ser feita uma reformulação do papel do poder local e central com maior atribuição de responsabilidades em nível local, reduzindo a visão setorial e ampliando a visão sistêmica, holística, baseada no debate e de forma compromissada. As melhores práticas segundo SILVA (2013) apontam para essa revisão da RU da Quimiparque.

A coordenação dos processos de decisão é fundamental. Deve ser baseada na cooperação estratégica sem que a CMB perca sua autonomia para desenvolvimento local. Acerca das atribuições auferidas à entidade gestora Baía do Tejo, esta não tem competência para elaboração do desenvolvimento estratégico do concelho, e sim a CMB, sendo a entidade gestora compreendida como parte integrante dos *stakeholders* envolvidos.

A CMB poderá atuar *ex ante* a um novo ciclo político e de investimentos nacionais e europeus a partir de 2020, para assegurar o comprometimento das instituições governamentais envolvidas com o processo para intervenção da RU junto a Baía do Tejo, onde tais competências e responsabilidades exigirão qualidade e diversidade técnica, numa coordenação multiescalar, intersetorial e multidisciplinar.

O *Barreiro 2030* tem um diagnóstico acurado, mas o resultado da cenarização, referencial estratégico e visão estratégica é reduzida. O município tem que ter de forma muito objetiva o seu horizonte para os próximos anos e ter linhas de ações e programas bem definidos.

Segundo Sérgio Barroso (CEDRU), o território do Barreiro é uma “ilha” dentro da AML, de dinâmicas sociais e económicas isoladas, com especificidades e características singulares, resultado das dinâmicas produzidas pelo governo central. O entrevistado relatou constrangimentos e pouca capacidade endógena da CMB de solucionar os problemas do concelho e gerar soluções, onde o principal motivo é o seu equilíbrio orçamental e a limitação de recursos e meios financeiros. Grande parte do seu orçamento do concelho está direcionado para o transporte público deficitário, a cargo da autarquia. O Barreiro e o PUQAE estão muito dependentes de fundos comunitários, seja na descontaminação ou na própria requalificação da cidade. Sobre esse aspecto, a CMB e a Baía do Tejo não tem capacidade financeira para viabilizar o PUQAE. Posto que a RU é firmada essencialmente na parceria público-privada, o investimento privado só será possível quando os riscos forem minimizados. Sendo assim, como será possível gerar subsídios para o redesenvolvimento do território, menos dependente da refuncionalização do parque empresarial e dos projetos expectantes?

A dependência do mercado e o financiamento público insuficiente inibem a RU. Segundo HULA (2016), o papel do governo local deve ser um facilitador e os recursos estatais são estímulos para o redesenvolvimento, através da criação de incentivos fiscais dentre outras

políticas públicas urbanas. Vários casos de sucesso na refuncionalização de *brownfields* nos Estados Unidos foram atribuídos a flexibilidade dos governos, assim como os múltiplos meios de financiamento, como por exemplo a criação de impostos, fundos de empréstimo e subvenções. A cidade de Chicago utilizou um instrumento fiscal denominado TIF (*Tax Incremental Financing*) onde este programa utiliza futuros acréscimos de receitas derivadas do imposto de determinada área para pagar a requalificação dentro desta própria área. O TIF não se constitui um novo imposto, mas um empréstimo consignado para viabilizar intervenções urbanas e refuncionalização de *brownfields* (HULA, 2016).

O governo local deve estar atento a criação de novos instrumentos fiscais evitando interesses econômicos específicos, e além disso, implementar políticas complementares à esses incentivos.

Sendo assim, este trabalho sugere a implementação de um novo modelo institucional e de governança, com nova atribuição de responsabilidades e competências. Deve-se estabelecer acordos políticos assentes na descentralização administrativa e de autonomia do poder local estratégico sob a coordenação da entidade gestora. A CMB, consoante com Sérgio Barroso, tem a competência de regenerar todo o seu território e não apenas a área da Quimiparque e sua a prioridade política não deve estar condicionada naquilo que é inacessível.

3.2.12 A sustentabilidade e alterações climáticas

A perspectiva para operacionalização do PUQAE contava com investimento inicial por parte do governo central para assegurar a descontaminação e construção das grandes infraestruturas, concomitante com o enquadramento jurídico legal nos instrumentos de ordenamento do território para viabilizar sua operacionalização. Por este meio, minimizavam-se os riscos para o investimento privado, desenvolvedor dos terrenos. Após dez anos do início da elaboração do PUQAE ainda estão sendo caracterizados alguns passivos ambientais, o que demonstra ser um dos grandes obstáculos e desafios para a refuncionalização de um *brownfield* complexo como o da Quimiparque.

É preciso mais que operar e financiar os custos da descontaminação de áreas como o PUQAE. As questões sociais e econômicas são cruciais para o desenvolvimento sustentável, mas não só. A sustentabilidade também está relacionada com a legitimidade e a sustentação

das políticas urbanas, colocando a sustentabilidade distanciada do determinismo ecológico (ACSELRAD,1999). Para QUEIRÓS (2014) deve-se investigar e corrigir as causas externas e internas do desinvestimento na atividade industrial e relacionar o conceito de sustentabilidade, não só para a regeneração, mas para impedir que novas situações de desinvestimento e decadência voltem a se repetir.

Esta análise considera a sustentabilidade sob o foco institucional do desenvolvimento sustentável e dos mecanismos necessários para a concretização do PUQAE. Ao nível das recomendações estratégicas, o princípio da integração política e o princípio da cooperação é fundamental para alcançar a sustentabilidade.

Dentro do contexto sustentável, os desafios decorrentes das alterações climáticas exigem um reexame no planeamento urbano, principalmente em áreas como as frentes ribeirinhas. Segundo FERNANDES *et al.* (2017) *“Colocam-se assim, novos e complexos desafios ao planeamento e ordenamento território, cabendo-lhes uma contribuição efetiva para a prevenção do risco e aumento da resiliência destes territórios de interface terra-água”*. O Barreiro possui uma estratégia municipal de adaptação às alterações climáticas e no âmbito das alterações previstas, deverá incorporar as medidas de adaptação coerentes com a localização da área do PUQAE. Sendo assim, o PDM do Barreiro e o PUQAE devem adotar em sua próxima revisão o aprofundamento na análise de riscos das áreas perigosas e identificação de elementos vulneráveis caracterizando os tipos de risco no PUQAE. Uma reavaliação no plano para adaptar a ocupação e uso do solo relacionados aos riscos para os sismos, cheias, inundações, erosão e etc.

3.2.13 Incertezas acerca do TCB

De consenso geral entre os entrevistados, o município e a Baía do Tejo estão em desvantagem em relação a um ator poderoso como o Estado Central que detém as estratégias e investimentos para o território, sendo assim, o concelho pode ficar desfavorecido na participação de ganhos se não houver acordos. Em 2001, a APL desenhava a estratégia do porto da AML prioritária para a área da Trafaria, designando o Barreiro como área de reserva. Porém, com alteração do novo TCB, de maior dimensão do que previsto haverá uma redefinição de toda a estratégia do concelho.

A recolha de dados sobre o TCB apontaram uma urgência na decisão e concretização para este porto de águas profundas, de vantagens firmadas pela sua localização na península ibérica, no intuito de não perder a oportunidade e atrasar o desenvolvimento da atividade portuária nacional, em forte concorrência com outros Estados-membros da UE, nomeadamente a Espanha. Essa oportunidade pode gerar dinâmicas em diversos âmbitos como na atividade económica, geração de emprego, criação de riqueza, a acessibilidade e a solução urbanística. Na interpretação dessa análise, segundo a teoria e melhores práticas encontradas, apoiar o desenvolvimento do concelho no TCB requer um planeamento estratégico firmado através de consensos.

O projeto do TCB é compreendido pela Baía do Tejo e CMB, segundo entrevistas, como dinamizador para desenvolvimento e requalificação territorial. A ideia expectável é que este projeto promova a necessidade de melhorias e desenvolvimento das acessibilidades decorrentes da atividade logística. Posto isto, esta análise propõe um reexame do desenvolvimento do projeto do TCB, em si próprio, desconectado do desenvolvimento da mobilidade e acessibilidade necessária, onde há constrangimentos relacionados a estrutura viária existente. O TCB deverá requerer um plano de acessibilidade e mobilidade mais abrangente.

Segundo as entrevistas com a CMB e recolha de dados, o protocolo acordado para análise do impacto do TCB permitiu salvaguardar ao máximo a vista panorâmica da frente ribeirinha, que através do diálogo diminuiu o tamanho da plataforma reduzindo em parte o impacto sobre o território. Este trabalho propõe uma avaliação dos usos e ocupação no PUQAE que decorrerão do TCB, sabendo que este não poderá condicionar a paisagem, a qualidade de vida e a conexão da população com a água. O Barreiro tem uma vista privilegiada de Lisboa e das pontes Vasco da Gama e 25 de Abril.

Existem vantagens locacionais produzidas por uma cidade portuária. Há um novo paradigma de aproximação porto-cidade que requer um processo mais democrático, envolvendo entidades públicas e privadas para a construção de comunidades portuárias. Investimentos para criação de um *cluster* industrial e logístico alinhado à cidade-portuária devem extrapolar limites territoriais e questões socioeconómicas e ambientais.

A refuncionalização do território da Quimiparque poderá se diferenciar conforme a incorporação da identidade local aos novos usos. A refuncionalização das suas atividades industriais e logísticas do TCB e ALITA com a aceitação desta vocação territorial é um primeiro passo. O segundo passo é produzir a requalificação do seu *waterfront* e do seu patrimônio industrial por razões estéticas e simbólicas, sem prejuízo da função portuária que se constituirá na força econômica do município.

Um exemplo de participação colaborativa e de governança para o desenvolvimento da vocação portuária foi realizado em Hamburgo, Hafencity. Neste exemplo de melhores práticas, foram criados centros para debates e reflexão entre a população, que desempenharam papel importante e desenharam em consenso o processo de requalificação dos espaços portuários na área central. O projeto apostou na construção de um sistema porto-cidade associando atividades portuárias tradicionais, serviços *soft* da logística moderna, espaços residenciais para classes médias e populares com equipamentos de consumo, recreativos e etc.

Muitas vezes na cidade-porto, os atores logísticos controlam as estratégias funcionais e territoriais ignorando a escala local. Existe uma problemática para solucionar a atividade portuária e a competitividade na atração de empresas, turistas e moradores, que no Barreiro são agravadas pelo estigma negativo da indústria do passado. O Barreiro não precisará ser reconhecido como a cidade do TCB, caso se concretize, mas sim o TCB deverá se adaptar às estratégias do Barreiro. Isto requererá uma transversalidade entre as entidades e administrações, assim como uma visão holística da refuncionalização do território baseado no consenso com a população. A interpretação do referencial teórico aponta que as forças de mercado não são suficientes para assegurar a RU baseada apenas no TCB, assim como para a abordagem dos *clusters*. A integração com as decisões administrativas superiores e outras políticas públicas complementares é fundamental.

Segundo BATISTA (2016), o interesse econômico por parte de *holdings* mundiais pode estar influenciando as operações para o TCB em concorrência com os operadores do Porto de Sines. Acresce-se a isso, a reivindicação da Comunidade Portuária de Setúbal (CPS) em reportagem local: *“Se o conceito evoluir para um terminal tipo multiusos, possibilitando a movimentação de outras cargas adstritas ao mesmo ‘hinterland’ que já assiste ao porto de*

Setúbal, então estaremos na primeira linha para ‘contrariar’ o projeto do Terminal do Barreiro”⁵⁸.

Segundo a CPS, que abrange grandes empresas associadas, a capacidade do Porto de Setúbal ainda não está saturada e estão realizadas obras para aprofundamento das suas águas e canais de manobra, o que coloca esse terminal em paridade com o terminal multimodal do Barreiro. Segundo BATISTA (2016:89):

“(...) o calado existente no Barreiro implica a necessidade de dragagens e a sua manutenção com relativa periodicidade, numa zona de rio afetada por forte sedimentação. Com todos os problemas ambientais que daí advirão, designadamente com a deposição dos sedimentos retirados do rio, bem como os problemas decorrentes desta operação junto da fauna e flora.”

A atividade portuária esteve presente no território ao longo do tempo, mas sempre como consequência da atividade industrial, nunca tendo sido a vocação primordial deste território. Sendo assim, poderá o TCB comprometer o território em termos vocacionais? O território poderá se reconstituir através desta vocação?

Concluindo a partir das análises e apontamentos realizados, o TCB poderá ser o dinamizador para a operacionalização do PUQAE e do desenvolvimento do concelho através de uma tomada de decisão transparente, com maior diálogo e geração de consensos, estimulando o potencial da identidade local e através de estudos baseados na vocação territorial do concelho.

4 CAPÍTULO IV- CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho iniciou-se pelo enquadramento teórico para buscar as abordagens, princípios e conceitos que se relacionassem com o objeto de estudo. A partir disto, identificou-se as abordagens do empresariamento urbano e enquadramento teórico dos GPU para o PUQAE, onde se concluiu que não há um grau elevado de exequibilidade do GPU que não exija um alto investimento e vontade política, cumprindo os objetivos gerais delimitados. Este

⁵⁸ Fonte: Jornal Económico disponível em <https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/empresas-do-porto-de-setubal-atacam-terminal-do-barreiro-130958>, acesso em 24 de Abr. de 2017.

trabalho contribuiu para um novo direcionamento que possibilite maior sucesso para implementação do plano numa ação integrada, com novas formas institucionais não sujeitas a ciclos políticos, com atribuição de responsabilidades e prioridades de ações claras e objetivas. Comprovou-se que as forças do mercado muitas vezes não são suficientes para garantir a operacionalização dos GPU no contexto de incerteza, riscos e volatilidade da economia mundial.

Ainda no capítulo I foram aprofundados os conceitos regeneração urbana e *brownfields*, onde se identificou que a utilização das práticas, abordagens estratégicas, instrumentos e ferramentas utilizadas para elaboração do PUQAE foram inadequadas e insuficientes para garantir a sua implementação. Neste trabalho, o PUQAE foi compreendido como um processo de RU de longo prazo, requerendo uma nova abordagem flexível e adaptativa, reconhecendo suas incertezas e complexidade. Sendo assim, propõe-se a sua revisão teórica e metodológica refletindo a partir da visão holística da RU sob a perspectiva da identidade local, da vocação territorial, da sustentabilidade e dos recursos e infraestrutura existente para viabilizá-la dentro de curto, médio e longo prazo.

Os objetivos gerais foram satisfatoriamente atingidos com a compreensão das abordagens estratégicas e a forma como os instrumentos de planejamento e gestão urbanística podem atuar na RU da Quimiparque. O referencial teórico do planejamento estratégico foi importante para perceber como se relacionam as abordagens estratégicas municipais e regionais, e por consequência a melhor compreensão dos planos e projetos apresentados no capítulo II. Constatou-se portanto, a importância do PEMB incorporar a RU para dinamizar a sua operacionalização. Isto posto, concluiu-se que o PEMB deve estabelecer coesão territorial, gerar consensos, dar legitimidade e garantir acordos e compromissos para o sucesso da RU. O PUQAE deve ser considerado como um processo de RU onde se compreendem várias intervenções urbanas e políticas complementares, coerentes com a visão do concelho, onde sua dinâmica espacial de atuação é regional e de perspectiva estratégica requerendo uma governança multinível.

No capítulo II foram caracterizados o PUQAE e os planos estratégicos com repercussão direta sobre o território (PARS, PROT-AML e Barreiro 2030) elaborando uma correlação para identificar a lógica comum entre as estratégias. Apesar da existência desta uma lógica comum

com o PUQAE, ambos não são capazes de garantir a exequibilidade da intervenção. Tais planos e projetos estão desfasados e anacrônicos, não possuem instrumentos operativos eficazes e estão condicionados à infraestruturas expectantes a cargo da administração central. Há um desequilíbrio no âmbito regional para as estratégias delimitadas dentro do ARS e da AML, onde o Barreiro tem desvantagem e pouca capacidade de reagir para o desenvolvimento do seu território. Ambas estratégias não são capazes de produzir dinâmicas de desenvolvimento no território e observou-se que sem vontade política da administração central será difícil garantir a sua implementação. Apesar do reforço das estratégias do PARS, PROT-AML e do Barreiro 2030 estes planos são pouco operativos e não são aptos a operacionalizar a RU, pois não há uma orientação clara e quantificada das prioridades do PUQAE.

Existem dificuldades e obstáculos encontrados para dar sequência ao desenvolvimento do PUQAE para atuar frente às mudanças exógenas onde volatilidade econômica e política também dificultou a sua aprovação e operacionalização, mas não só. Respondendo aos objetivos específicos de forma geral, observou-se uma sobreposição de jurisdições e direitos de superfície no território, dependência dos projetos expectantes para desenvolvimento dos planos e projetos envolvidos, modelo institucional ineficaz e dificuldade de viabilizar financeiramente a RU. Estas interpretações se relacionam com a atribuição de responsabilidades e competências das diversas instituições envolvidas, com a ausência de concertação, confirmaram o forte impacto produzido pelos projetos expectantes (NAL, TTT e TCB) e apontaram os interesses econômicos e políticos.

Para contributo, foram propostas as revisões do PUQAE e PEMB mais apoiados na governança colaborativa e participativa, com maior coordenação multidisciplinar e intersetorial, na descentralização administrativa, com maior autonomia local para criar mecanismos e dispositivos operativos da RU. O desenvolvimento da RU da Quimiparque requer políticas públicas complementares para viabilizá-la financeiramente, menos dependente dos projetos expectantes e da administração central. A CMB deve ser protagonista da estratégia do concelho com alto nível de governança para eficácia do desenvolvimento territorial, não condicionando a tomada de decisão estratégica restrita à administração central, típica das abordagens *top-down*.

No quadro seguinte, traçam-se em linhas gerais as principais dificuldades e desafios encontrados para a elaboração e operacionalização da regeneração urbana do *brownfield* da Quimiparque respondendo ao principal objetivo deste trabalho:

Quadro 22 - Principais dificuldades para elaboração e operacionalização do PUQAE:

• A indefinição dos projetos expectantes
• A implantação das infraestruturas necessárias e o seu financiamento
• A inconsistência da visão política
• A abordagem conceitual e teórica utilizada e inadequação do modelo de intervenção
• A inadequação do modelo institucional para sua operacionalização
• A ausência de concertação e colaboração participativa baseada em um modelo de governança
• A definição da vocação territorial e promoção do <i>marketing</i> territorial
• A escala da intervenção
• A vertente sustentável, os passivos ambientais e as alterações climáticas

O PUQAE identificou a vocação industrial do concelho, mas não explorou a apropriação do património e identidade cultural conforme demonstrado no capítulo III. O concelho possui especificidades histórico-culturais que devem ser reforçadas, para posteriormente somar à melhor articulação com Lisboa, e assim, dar visibilidade ao património material e imaterial do Barreiro se inserindo na cultura urbana regional.

A mobilidade e acessibilidade do concelho com Lisboa e com o ARS é deficitária e requer um plano abrangente, que é fulcral para o desenvolvimento territorial. Mesmo que não se concretizem os projetos expectantes, algumas linhas de ação mais pontuais e de curto prazo poderão produzir efeitos positivos, como por exemplo, a melhor articulação para mobilidade pedonal e ciclável com reforço da conexão com Lisboa por meio fluvial conectada com o centro do Barreiro.

O Barreiro é um concelho com debilidades na coesão territorial do ARS e da AML, tal fato confirmou-se pela redução dos níveis de apoio estrutural, que foram consensuais nas entrevistas e recolha de dados e documentos. O PUQAE tem desafios a percorrer e requererá parcerias público-privadas onde a CMB e a Baía do Tejo deverão atuar junto a administração central na criação e gestão de incentivos com níveis elevados de eficiência, e seletividade das políticas urbanas e estruturais.

Após uma década do surgimento do PUQAE não foram realizadas linhas de ações concretas para a criação do corredor da Vala Real e núcleo da Praça central que são expectáveis para a produção de forte dinâmica de desenvolvimento local. Estas linhas de ação requerem alto nível de articulação e coordenação da CMB e Baía do Tejo com os *stakeholders* envolvidos, como a EMEF e TANQUIPOR, para desafetar e deslocalizar suas infraestruturas. As ações realizadas até hoje ficaram condicionadas a fundos europeus para requalificação mais pontual do território e para resolução dos seus passivos ambientais. Esta observação afirma certa dificuldade para criar consensos na articulação com estes *stakeholders*.

O PUQAE apontou a necessidade de potencializar a dinâmica de iniciativa empresarial existente, atraindo novas empresas, novos investimentos e promovendo a sua internacionalização, e sobretudo, apoiando os segmentos mais leves e limpos da indústria. Quanto aos riscos associados à contaminação do solo, ainda são incertos e requererá um longo percurso para possibilitar a refuncionalização do *brownfield* e atração de investidores privados. A observação de campo constatou alguma persistência de atividades poluidoras no território. Assim sendo, este trabalho sugere a introdução de um alto grau de comprometimento da Baía do Tejo e da CMB para promover indústrias limpas através de políticas, incentivos e subsídios para apoiar essa transformação em articulação com poder central.

Outro obstáculo encontrado decorre do alto investimento devido a sua dimensão territorial. Já constatado os investimentos condicionados integralmente aos projetos expectantes para a RU, ação de política urbana para criação de incentivos e instrumentos para dinamizar o desenvolvimento socioeconômico e institucional da RU está altamente dependente dos fundos comunitários e da vontade política da estratégia em nível central. A interpretação conclui que a RU requererá um programa de medidas políticas para o desenvolvimento, considerando a natureza das ações e investimentos, o papel do investimento público, os desafios e potencialidades do financiamento partilhado fazendo revisões constantes destas ações e programas.

A mobilização do financiamento público e privado é grande e caso não haja vontade do poder público será inviável a sua concretização. O PUQAE deve ser revisado após uma série de alterações estratégicas ao nível nacional, nomeadamente ao TCB, TTT e NAL. Para sua

continuidade, há que se rever os preceitos e princípios, abordagens teóricas e metodológicas para ser flexível e antecipativo. Isto posto, a CMB deverá planejar e gerir a cidade com inovação e criatividade, ter certa autonomia para reconstrução das políticas públicas urbanas que viabilizem a regeneração. A revisão da RU da Quimiparque não deverá depender da especificidade do problema, mas do processo ancorado nas condições políticas, institucionais e financeiras da RU. Ou o Governo central passa a intervir e dar o suporte ao financiamento baseado nas grandes infraestruturas de estratégia nacional ou a administração local deverá intervir através de iniciativas do *empowerment* no nível local, corroborando para a eficácia do processo de regeneração. O Estado português não deve ser o único agente responsável para iniciar o processo de intervenção e a abordagem deve ser revisada para uma interação *bottom-up*. As referências encontradas em casos semelhantes na Holanda, Chicago e Hamburgo demonstraram que este pode ser um caminho exequível para o sucesso do seu desenvolvimento.

As entrevistas exploratórias com as coletividades locais demonstraram pouca transparência na comunicação e informação acerca das estratégias para o território. A RU deve estar assente no apoio público, na criação de uma visão partilhada, com segurança económica e a valorização do capital social (QUEIRÓS, 2004). A recolha de dados e entrevistas exploratórias não conseguiram confirmar a discussão ampla, aberta e partilhada com a comunidade para elaboração do PUQAE.

A ausência de uma estrutura sólida de coordenação interinstitucional e de uma entidade gestora mais focada na RU é crucial para o futuro. O referencial teórico e as melhores práticas encontradas demonstraram a necessidade de uma estrutura de coordenação que impulse a capacidade dos atores e agentes envolvidos e, em especial, a comunidade local. Consoante com QUEIRÓS (2004), conectar a sustentabilidade às ações, projetos e programas da RU implica relaciona-la a legitimidade e sustentação das políticas contribuindo para o futuro ambiental, socioeconómico, local e regional. Foi possível identificar e clarificar os interesses económicos e políticos das estratégias, da abordagem *top-down* pouco relacionada com a abordagem de RU participativa e colaborativa ancorada na perspectiva holística do desenvolvimento.

O *marketing* territorial segundo demonstrado no capítulo III está mais relacionado à atração de atividade econômica para o parque industrial da Baía do Tejo, menos voltado para a promoção do concelho de modo geral. O Barreiro tem forte movimento associativo, valor cultural, criativo, patrimonial e paisagístico que deve ser amplificado. Esta conclusão apontou para a falha na abordagem da vocação e *marketing* territorial do Barreiro que ficou homogeneizado com os restantes territórios do PARS.

Há que se criar uma a monitorização e revisão ao longo do seu processo. Avaliar os impactos produzidos é fundamental para que o Barreiro entre no caminho para o desenvolvimento.

O grande desafio dos gestores municipais e da Baía do Tejo será dirimir os conflitos de interesses e equilibrar as forças que tencionam a arena de disputas das políticas públicas e estratégias diversas. O modelo político no qual serão sustentadas as políticas públicas é que definirá o grau de comprometimento com cada variável que integra a produção da cidade, suas prioridades e a forma de condução dos processos de planeamento e gestão.

O PUQAE deverá criar dispositivos legais para sua operacionalização e um modelo institucional para: gerir e coordenar a RU; instituir ações de curto, médio e longo prazo; gerir de forma eficiente os riscos ambientais; criar mecanismos para um processo flexível; viabilizar financeiramente a RU; e por fim, apoiar-se na sustentabilidade e na abordagem *bottom-up*.

Quando se abre uma janela de oportunidades sempre há efeitos colaterais imprevisíveis, que podem ser perversos ou não. O planeamento urbano recente deve operar a partir do entendimento e aceitação da incerteza, agindo proativamente e com criatividade sempre na perspectiva holística do desenvolvimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS (LIVROS, CAPÍTULOS DE LIVROS, PERIÓDICOS, ARTIGOS, TESES E DISSERTAÇÕES)

- ACSELRAD, Henri. A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. In: **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. 2001.
- ACSELRAD, Henri. Discursos da sustentabilidade urbana. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, n. 1, p. 79, 1999.
- ARANTES, Otilia Beatriz Fiori; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Ed. Vozes, Petrópolis 2002.
- ARCHER, François. Novos Princípios do Urbanismo seguido de Novos Compromissos Urbanos. **Um Léxico**, 2010.
- BAGNASCO, Arnaldo; LE GALÈS, Patrick. Introduction: European cities: local societies and collective actors. **Cities in contemporary Europe**, p. 1-32, 2000.
- BICA, Diana; ALVES, Bruno; FERNANDES, André. Da industrialização à regeneração: Perspectiva sobre o processo de transformação do território da Quimiparque, Barreiro. **IX Congresso da Geografia Portuguesa**, p. 716-722, 2013.
- BRANDÃO, Ana; BRANDÃO, Pedro. Do industrial ao pós-industrial: transição e diversidade urbana-lx/bcn. **On the W@ terfront**, n. 22, p. 105-121, 2012.
- BRENNER, Neil. Urban governance and the production of new state spaces in Western Europe, 1960–2000. **Review of international political economy**, v. 11, n. 3, p. 447-488, 2004.
- BRENNER, Neil. Urban governance and the production of new state spaces in Western Europe, 1960–2000. In: **The disoriented state: Shifts in governmentality, territoriality and governance**. Springer, Dordrecht, 2009. p. 41-77.
- CAMPBELL, Scott. Green cities, growing cities, just cities?: Urban planning and the contradictions of sustainable development. **Journal of the American Planning Association**, v. 62, n. 3, p. 296-312, 1996.
- CAMPOS, Vítor; FERRÃO, João. O Ordenamento do território: uma perspetiva genealógica. **ICS Working Papers**, v.1, 2015.
- CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. **Novos estudos CEBRAP**, v. 45, n. 2, p. 152-166, 1996.
- BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. Planes estratégicos y proyectos metropolitanos. **Cadernos Ippur**, v. 11, n. 1/2, p. 38, 1997.
- CATITA, Ana. Planos Regionais de Ordenamento do Território: funções e oportunidade. **Inforgéo-Revista da Associação Portuguesa de Geógrafos**, p. 25-28, 2007.

- CHAMUSCA, Pedro Miguel Magalhães Nunes. **Governança e regeneração urbana: entre a teoria e algumas práticas**. Tese de Doutoramento, Universidade do Porto, 2012.
- CHAMUSCA, Pedro et al. Governança, planeamento e estratégias de desenvolvimento territorial: Reflexões a propósito da teoria e da prática. **Inforgéo**, v. 24, p. 27-43, 2009.
- CHIMENEZ, Ana Caroline de Oliveira; ANGELO, Ana Carolina Sanches de. O Conceito de Grandes Projetos Urbanos (GPU) e seu contexto político e econômico na dinâmica do espaço urbano. **Encontro de Geógrafos da América Latina. Reencontro de saberes territoriais latinoamericanos**. Peru, 2013.
- COMPANS, Rose. O paradigma das global cities nas estratégias de desenvolvimento local. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, n. 1, p. 91-114, 1999.
- CUENYA, Beatriz. Grandes proyectos urbanos latinoamericanos: aportes para su conceptualización y gestión desde la perspectiva del gobierno local. **Cuaderno urbano**, v. 8, n. 8, p. 229-252, 2009..
- CUNHA, Marcus Vinicius Fantucci; MAKIYA, Ieda Kanashiro. Cidades criativas como modelos de desenvolvimento econômico: casos internacionais. In: **X congresso nacional de excelência em gestão**. 2014.
- DA SILVA, Nuno Miguel Batista. Da Análise Vocacional do Território ao Planeamento Urbano: Lisbon South Bay-Barreiro, Qual a Verdadeira Vocação Territorial?. **Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo**, v. 15, n. 2, p. 14, 2016.
- DALLA COSTA, Armando; DE SOUZA-SANTOS, Elson Rodrigo. Economia criativa: novas oportunidades baseadas no capital intelectual. **Revista Economia & Tecnologia**, v. 7, n. 2, 2011.
- DE ARAÚJO, Flavio Faria. Empresariamento urbano: concepção, estratégias e críticas. **Ipea, Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos**. 2011.
- DE JONG, Taeke M.; VAN DER VOORDT, D. J. M. (Ed.). **Ways to study and research: urban, architectural, and technical design**. Los Press, 2002.
- DESFOR, Gene, LAIDLEY, Jennefer, STEVENS, Quentin e SCHUBERT, Dirk. **Transforming Urban Waterfronts – Fixity and Flow**. Editora Routledge - Taylor & Francis, 1a Edição, Nova York, 2011.
- EISEN, Joel B. Brownfields policies for sustainable cities. **Duke Envtl. L. & Pol'y F.**, v. 9, p. 187, 1998.
- ESTEVAO, Ana Luísa Gonçalves Brandao. **A incerteza no processo urbano. A produção do espaço da margem sul do estuário do tejo**. 2015. Tese de Doutorado. Universitat de Barcelona.
- ESTEVENS, Ana. A reabilitação de frentes de água como modelo de valorização territorial. **X Coloquio Ibérico de Geografia. Anais. Évora**, 2005.
- FALCOSKI, Luiz AN; BRUNA, Gilda Collet. Plano estratégico, sustentabilidade e indicadores de desempenho urbano: novos paradigmas. **Anais da ANTAC, Maceió-AL**, 2014.

- FERNANDES, André Filipe. Dinâmicas de revitalização de frentes Ribeirinhas no período Pós-Industrial: o Arco Ribeirinho Sul do Estuário do Tejo. 2014.
- FERNANDES, André. As reconfigurações territoriais no Arco Ribeirinho Sul do Estuário do Tejo. **PORTUS: the online magazine of RETE**, n. 33, 2017..
- FERNANDES, André; SOUSA, João. A definição de frente ribeirinha: subsídios para uma delimitação conceptual e espacial. **GOT, Revista de Geografia e Ordenamento do Território**, n. 10, p. 113-131, 2016.
- FERNANDES, André; NEVES, Bruno Miguel Almeida. As frentes ribeirinhas do Estuário do Tejo e as alterações climáticas. In: **International Conference Risks, Security and Citizenship Proceedings**. Município de Setúbal, 2017. p. 98-110.
- FERNANDES, André; FIGUEIRA DE SOUSA, João. As Frentes Ribeirinhas do Estuário do Tejo no Período Pós-Industrial. **Atas do XIV Colóquio Ibérico de Geografia**, p. 1310-1315, 2014.
- FERRÃO, João. **O ordenamento do território como política pública**. Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.
- FERRÃO, João; MOURATO, João. A Avaliação de Políticas Públicas como Factor de Aprendizagem, Inovação Institucional e Cidadania. O Caso da Política de Ordenamento do Território em Portugal. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, v. 12, n. 1, p. 9-28, 2010.
- FIDALGO, Andreia Vinhas. **As parcerias para a regeneração urbana—Uma análise comparativa**. 2012. Tese de Doutoramento. Faculdade de Ciências e Tecnologia.
- FLORIDA, Richard. Las ciudades creativas: por qué donde vives puede ser la decisión más importante de tu vida. **Ed. Paidós**, 2009.
- FLORIDA, Richard. **The new urban crisis: gentrification, housing bubbles, growing inequality, and what we can do about it**. Oneworld Publications, 2017.
- FOL, Sylvie; CUNNINGHAM-SABOT, Emmanuèle. Urban decline and shrinking cities: a critical assessment of approaches to urban shrinkage. In: **Annales de géographie**. Armand Colin, 2010. p. 359-383
- FONSECA, Fernando Pereira da. **O planeamento estratégico em busca de potenciar o território: o caso de Almeida**. 2006. Tese de Doutoramento.
- GOMES, Heitor. Reestruturação e expansão industrial da Área Metropolitana de Lisboa. A emergência de novos territórios: os casos de Sintra e Alenquer. **Finisterra**, v. 36, n. 71, 2001.
- GOULART, Jefferson O.; TERCI, Eliana Tadeu; OTERO, Estevam Vanale. Planos diretores e participação política: políticas públicas de planeamento entre o empresariamento e o estatuto da cidade. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 3, p. 455-476, 2016.
- GREENBERG, Michael et al. Brownfield redevelopment as a smart growth option in the United States. **Environmentalist**, v. 21, n. 2, p. 129-143, 2001.

- GRIMSKI, Detlef; FERBER, Uwe. Urban brownfields in Europe. **Land Contamination and Reclamation**, 2001, 9.1: 143-148.
- GÜELL, José M. Fernandez. **Planificación estratégica de ciudades**. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1ª Edição, 1997.
- GÜELL, José M. Fernandez. **Planificación estratégica de ciudades**. Barcelona: Editorial Reverté, S.A., 2ª Edição, 2013.
- GUERRA, Isabel. O Planeamento Estratégico das Cidades: organização do espaço e acção colectiva. In: **Cidades-Comunidades e Territórios**, p. 37-55, 2000.
- HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço & Debates**, v. 16, n. 39, p. 48-64, 1996.
- HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. Tradução de Armando Corrêa da Silva. São Paulo: Hucitec, 1980.
- HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo. Annablume, 2005.
- HARVEY, David. **A Condição pós-moderna**. Edições Loyola, São Paulo, 1992.
- HULA, Richard C., ELMOORE, Cynthia Jackson, REESE Laura A. **Reclaiming Brownfields: A Comparative Analysis of Adaptive Reuse of Contaminated Properties**. 1a. Edição. Editora Routledge - Taylor & Francis, Michigan, 2016.
- JAMECNY, Lubomir; HUSAR, Milan. From planning to smart management of historic industrial brownfield regeneration. **Procedia engineering**, v. 161, p. 2282-2289, 2016.
- KUA, Harn Wei. **Addressing a missing element in the Toledo Declaration with industrial ecology**. 2011.
- LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de sociologia e política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013.
- LIRA, Iván Silva; ESCUDERO, Carlos Sandoval. Metodologia para elaboração de estratégias de desenvolvimento local. 2012.
- LOURES, Luis; VAZ, Eric. Exploring expert perception towards brownfield redevelopment benefits according to their typology. **Habitat International**, v. 72, p. 66-76, 2018.
- MAOTDR, Ministério do Ambiente, ordenamento do território e Desenvolvimento Regional. **Projecto Arco Ribeirinho sul. Biblioteca Nacional de Portugal**. Lisboa, 2009, 191p. ISBN 978-989-8097-19-4.
- MARQUES, Juliana Di Cesare Margini; DE SOUZA, Carlos Leite. Clusters como instrumento estratégico de regeneração urbana sustentável. **Cadernos de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo**, v. 4, n. 1, 2008.

- MENDES, Luiz. A regeneração urbana na política de cidades: inflexão entre o fordismo e o pós-fordismo. **Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 5, n. 1, pág. 33-45, 2013.
- MONIÉ, Frédéric; VASCONCELOS, Flavia Nico. Evolução das relações entre cidades e portos: entre lógicas homogeneizantes e dinâmicas de diferenciação. **Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia**, n. 15, 2012.
- MOREIRA, Maria da Graça dos Santos et al. Requalificação urbana. Alguns conceitos básicos. **Artitextos**, n. 05, 2007.
- MOURA, Dulce et al. A revitalização urbana: contributos para a definição de um conceito operativo. **Cidades, Comunidades e Territórios**, n. 12-13, 2006.
- OLIVEIRA, Ana Patrícia da Silva. **Um processo de regeneração urbana: o caso da ex-siderurgia nacional**. 2010. Tese de Doutoramento. Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa.
- OLIVER, Lee, et al. The scale and nature of European brownfields. In: **CABERNET 2005-International Conference on Managing Urban Land LQM Ltd, Nottingham, UK, Belfast, Northern Ireland, UK**. 2005.
- PEREIRA, Margarida; NUNES DA SILVA, Fernando. Modelos de ordenamento em confronto na área metropolitana de Lisboa: cidade alargada ou recentragem metropolitana?. **Cadernos Metrópole**, n. 20, 2008.
- PEREIRA, Margarida. Os próximos desafios do planeamento municipal. **GeolNova–Revista do Departamento de Geografia e Planeamento Regional**, v. 7, p. 179-199, 2003.
- PERESTRELO, Margarida. Prospectiva: planeamento estratégico e avaliação. In: **Anais do I Congresso em Portugal sobre planeamento e avaliação de impactos sociais**. 1999.
- QUEIRÓS, Margarida. Da teoria à prática na intervenção em Brownfield: A regeneração da CUF/QUIMIGAL no Barreiro. In: **Atas do V Congresso da Geografia Portuguesa: Portugal: Territórios e Protagonistas, Guimarães**, 25p. 2004.
- REIS, Ana Carla Fonseca. **Cidades criativas**. Editora SESI-Serviço Social da Indústria, 2015.
- REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. Plano diretor e planeamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n.2, p. 255-272, 2007.
- RIBEIRO, Rui Vaz das Neves Macedo et al. Instrumentos fiscais e reabilitação urbana. 2005.
- RIZZO, Erika et al. Brownfield regeneration in Europe: Identifying stakeholder perceptions, concerns, attitudes and information needs. **Land Use Policy**, v. 48, p. 437-453, 2015.
- RODRIGUES, Mário Gomes. **Projecto para o terminal de contentores do Barreiro: requalificação sustentável na zona**. 2017. Tese de Doutoramento. Instituto Politécnico de Setúbal. Escola Superior de Tecnologia do Barreiro.

- RODRIGUES, Walter. Planeamento e Governança Territorial: uma reflexão sociológica a partir do terreno. **Cidades, comunidades e territórios**, n. 10, 2005.
- SÁNCHEZ, Fernanda et al. Produção de sentido e produção de espaço: convergências discursivas nos grandes projetos urbanos. **Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD**, n. 107, p. 39-56, 2011.
- SÁNCHEZ, Fernanda. Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, n. 1, p. 115, 1999.
- SANTOS, João Rafael Marques. **Da urbanidade à territorialidade das margens do Sado. Contributos e desafios para uma regeneração urbana da frente ribeirinha, portuária e industrial de Setúbal**. 2005. Tese de Doutoramento. Faculdade de Arquitetura de Lisboa.
- SARNI, William. **Greening brownfields - Remediation Through Sustainable Development**. McGraw-Hill, 2010.
- SASSEN, Saskia. El reposicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en una economía global: ampliando las opciones de políticas y gobernanza. **Eure (Santiago)**, v. 33, n. 100, p. 9-34, 2007.
- SEIXAS, João; MARQUES, Teresa Sá. O território e as cidades em Portugal: filhos de um deus menor?. **Afirmar o futuro: políticas públicas para Portugal**, p. 198-229, 2015.
- SILVA, Samuel et al. Benchmarking internacional, case studies de Regeneração urbana: Vol. 6.1 e Vol. 6.2. **Coleção Regeneração Urbana, Projecto: Fazer Acontecer a Regeneração Urbana**. [Lisboa]: CIP - Confederação Empresarial de Portugal, 2013. ISBN 978-989-98323-6-7.
- SIMÕES, José Manuel. Ordenamento municipal e desenvolvimento local. Uma reflexão. 2008.
- SMOLKA, Martim O.; MULLAHY, Laura. Perspectivas urbanas: Temas críticos em políticas de suelo en América Latina. **Lincoln Institute of Land Policy**, 2007.
- SOBRAL, Fernando et al. **Alfredo da Silva a CUF e o Barreiro: um século de revolução industrial em Portugal: um país, dois sistemas**. Ed. Bnomics, 161 pág., Lisboa, 2008.
- SOJA, Edward W. **Geografia Pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social critica**. Rio de janeiro: Jorge Zahar, 1993.
- SOJA, Edward. **Mesogeografías: sobre los efectos generativos de las aglomeraciones Urbanas**. **Edward W. Soja: la perspectiva postmoderna de un geógrafo radical**. Barcelona: Icaria Editorial, p. 235-255, 2010.
- SOMEKH, Nadia; CAMPOS, Candido Malta. Desenvolvimento local e projetos urbanos. **Portal Vitruvius, Arquitextos 059.01**, 2005.
- SOUZA, Marcelo José Lopes. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planeamento e à gestão urbanos**. Bertrand Brasil, 2001.

- STADSHAVENS, Projectbureau. Stadshavens Rotterdam: Structuurvisie. 2011.
- SUZIGAN, Wilson et al. Aglomerações industriais como focos de políticas. **Revista de Economia Política**, v. 21, n. 3, p. 83, 2001.
- TEIXEIRA, João Alberto Sobrinho. Políticas de solos, Planos Directores e Regeneração Urbana: Vol 3. **Coleção Regeneração Urbana, Projecto: Fazer Acontecer a Regeneração Urbana**. [Lisboa]: CIP - Confederação Empresarial de Portugal, 2012. ISBN 978-989-98323-3-6
- THORNTON, Gareth et al. The challenge of sustainability: incentives for brownfield regeneration in Europe. **Environmental science & policy**, v. 10, n. 2, p. 116-134, 2007.
- ULTRAMARI, Clóvis; REZENDE, Denis Alcides. Grandes projetos urbanos: conceitos e referenciais. **Ambiente Construído**, v. 7, n. 2, p. 7-14, 2007.
- ULTRAMARI, Clóvis; REZENDE, Denis Alcides. Planejamento estratégico e Planos Directores Municipais: referenciais e bases de aplicação. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 12, n. 3, p. 717-739, 2008.
- VALE, Mário; DIAS, Rui. Desinvestimento industrial e as regiões portuguesas. Reflexos da mudança no espaço económico internacional. **Finisterra**, v. 37, n. 74, 2002.
- VARGAS, Heliana Comin E Howard De Castilho, ANA LUIZA. **Intervenções em centros urbanos – objetivos, estratégias e resultados**. São Paulo, Editora Manole, 3ª. Edição, 2015.
- VASQUES, Amanda Ramalho e MENDES, Auro Aparecido. Refuncionalização de brownfields. Disponível em <http://www.rc.unesp.br/igce/geografia/pos/downloads/2006/refuncionalizacao.pdf>. Acesso em, v. 6, n. 06, p. 2011, 2006.
- VASQUES, Amanda Ramalho. Considerações sobre estudos de casos de brownfields: exemplos no Brasil e no mundo. **Biblio 3w: Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**, v. 11, 2006.
- VAN METER, Donald S.; VAN HORN, Carl E. The policy implementation process: A conceptual framework. **Administration & Society**, v. 6, n. 4, p. 445-488, 1975.
- VILARES, Elisa. Back to the city: o discurso e as metodologias da regeneração urbana. **Cidades, Comunidades e Territórios**, n. 7, 2003.

LEGISLAÇÃO PORTUGUESA

- Aviso (extracto) 16894/2010 de 25 de Agosto, Diário da República n.º 165/2010, Série II, Página 45081. Município do Barreiro.
- Decreto-Lei 307/2009 de 23 de Outubro, Diário da República n.º 206/2009, Série I, Páginas 7956 - 7975. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional

- Declaração de Rectificação 61/2009 de 18 de Agosto, Diário da República n.º 159/2009, Série I, Páginas: 5361 – 5378. Presidência do Conselho de Ministros - Centro Jurídico.
- Decreto-Lei 354/1993 de 09 de Outubro, Diário da República n.º 237/1993, Série I-A, páginas 5670 – 5672. Presidência do Conselho de Ministros e Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
- Decreto Lei 57/2012 de 03 de Dezembro, Diário da República n.º 51/2012, Série I, páginas 1098 – 1099. Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território.
- Decreto-Lei 380/99 de 22 de Setembro, Diário da República n.º 222/99, Série I-A, Páginas 6590 - 6622. Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.
- Decreto-Lei 316/2007 de 19 de Setembro, Diário da República n.º 181/2007, Série I, páginas 6617 – 6670. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.
- Decreto-Lei 532/75 de 25 de setembro, Diário do Governo n.º 222, Série I.
- Despacho n.º 11382/2017, Diário da República n.º 248/2017, Série II, Páginas:29517 – 29518. Administração Interna, Planeamento e das Infraestruturas e Ambiente - Gabinetes dos Secretários de Estado das Autarquias Locais, das Infraestruturas e Adjunto e do Ambiente.
- Lei 58/2007, de 4 de Setembro, Diário da República n.º 170/2007, Série I, Páginas:6126 – 6181. Assembleia da República.
- Resolução do Conselho de Ministros 137/2008 de 12 de Setembro, Diário da República n.º 177/2008, Série I, Páginas:6652 – 6654. Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 66/2009 de 7 de Agosto, Diário da República n.º 152/2009, Série I, Páginas: 5121 - 5123. Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 68/2002, de 23 de Março, Diário da República n.º 82/2002, Série I-B, Páginas:3287 - 3328. Presidência do Conselho de Ministros.

NOTÍCIAS

- AMORIM Rosália e CRESPO, Anselmo. Terminal de contentores do Barreiro ficará pronto em 2022 ou 2023. **Diário de Notícias: Dinheiro Vivo**. Portugal, 2018. Disponível em <https://www.dinheirovivo.pt/economia/terminal-de-contentores-do-barreiro-ficara-pronto-em-2022-ou-2023/>. Acesso em 23 de Mar. de 2018.
- BELANCIANO, Vítor. Barreiro, uma ilha à espera de ser redescoberta. **Jornal Público, Portugal**, 2010. Disponível em <https://www.publico.pt/2010/11/24/culturaipsilon/noticia/barreiro-uma-ilha-a-espera-de-ser-redescoberta-270173>. Acesso em 15 de Mar. 2019.

- BRAZINHA, Sandra. Cidade de duas margens terá gestão tipo Polis: O modelo de gestão do plano estratégico do projecto do Arco Ribeirinho do Sul deve ser aprovado ainda este mês para que as autarquias de Almada, do Seixal e do Barreiro possam dar o seu aval e as intervenções previstas arranquem. **JN, Portugal, 29 Junho 2009.** Disponível em <https://www.jn.pt/local/noticias/setubal/almada/interior/cidade-de-duas-margens-tera-gestao-tipo-polis-1280337.html>. Acesso em 19 de Nov.2018.
- DORES Roberto. Quimiparque transformada em nova Expo lá para 2028. **Diário de Notícias, Portugal.** Disponível em: <https://www.dn.pt/portugal/interior/quimiparque-transformada-em-nova-expo-la-para-2028-1688172.html>. Acesso em 17 Out. 2010.
- FERRO, Carlos. A 15 minutos de Lisboa e sem hotéis para turistas: Só faltam mesmo alojamentos na região em que o Cristo Rei, o desporto e gastronomia cativam visitantes. **Diário de Notícias, Portugal,** 25 de Março de 2018. Disponível em <https://www.dn.pt/portugal/interior/a-15-minutos-de-lisboa-e-sem-hoteis-para-turistas-9212543.html>. Acesso em 19 de Nov.2018.
- FREITAS, Ana Sofia. Aeroporto do Montijo: "Uma terceira travessia do Tejo seria um disparate: Nunes da Silva, professor de Urbanismo e Transportes, defende a utilização das infraestruturas já existentes em Portugal e considera que seria "um erro" construir uma nova ponte. **TSF Rádio de Notícias, Portugal,** 26 de Jan. de 2017. Disponível em <https://www.tsf.pt/economia/interior/aeroporto-do-montijo-uma-terceira-travessia-do-tejo-seria-um-disparate-5630110.html>. Acesso em 12 de Jan de 2019.
- GUEDES, Nuno. Antes e depois. Veja o que muda no Barreiro e Lisboa com novo terminal de contentores. **TSF Rádio de Notícias, Portugal,** 30 de Out. de 2018. Disponível em <https://www.tsf.pt/sociedade/interior/antes-e-depois-veja-o-que-muda-no-barreiro-e-lisboa-com-novo-terminal-de-contentores-10107337.html>. Acesso em 15 de Jan. 2019.
- JESUS, Tânia. [O Barreiro] é uma localização única não só em Portugal, mas na Península Ibérica. **Distrito, Notícias da Região de Setúbal.** Setúbal, 2014. Disponível em <http://www.districtonline.pt/o-barreiro-e-uma-localizacao-unica-nao-so-em-portugal-mas-na-peninsula-iberica/>. Acesso em 13 de Ago. 2018.
- LUSA. Câmara do Barreiro quer novo terminal de contentores mas sem prejudicar vista da marginal. A Câmara Municipal do Barreiro defende o novo terminal de contentores no concelho, mas rejeita a hipótese de a vista da marginal no centro da cidade ser afetada pela infraestrutura, anunciou hoje a autarquia. **Diário de Notícias, Portugal.** 09 Junho 2017. Disponível em <https://www.dn.pt/lusa/interior/camara-do-barreiro-quer-novo-terminal-de-contentores-mas-sem-prejudicar-vista-da-marginal-8552883.html>. Acesso em 17 de Set. 2017.
- MARQUES, Fernanda. ANOP – Associação Nacional de Oficinas de Projecto. **Equal Newsletter N.16.** 2008. Disponível em http://paphorma.empower.pt/equal_news/outubro08_foco/emfoco5.htm. Acesso em 02 de Fev. 2019.

- RTP ARQUIVOS. Noticiário Nacional De Novembro. Barreiro, Complexo industrial Quimigal proporciona uma visita à comunicação social para divulgar o programa "Quimigal 80, uma nova dimensão. **RTP Arquivos, Portugal**, 13 de Nov. de 1980. Disponível em <https://arquivos.rtp.pt/conteudos/complexo-industrial-da-quimigal/>, acesso em 15 de Jan. de 2019.

- PINTO, Luísa. Não é viável fazer no Barreiro um porto de águas profundas. **Jornal Público, Portugal**, 2017. Disponível em <https://www.publico.pt/2017/01/29/economia/entrevista/nao-e-viavel-fazer-no-barreiro-um-porto-de-aguas-profundas-1759933>. Acesso em 12 de Dez. 2018.

- IDEALISTA, Redação. Grandes projetos imobiliários na Margem Sul do Tejo com luz verde do Governo. **Idealista News, Portugal**, 2017. Disponível em <https://www.idealista.pt/news/financas/investimentos/2016/11/21/32097-governo-mostra-abertura-para-dar-luz-verde-a-investimentos-em-almada-barreiro-e>. Acesso em 10 de Jan. 2018.

- RITO, Francisco Alves. Terminal de contentores do Barreiro fica “coxo” sem nova ponte sobre o Tejo: Falta de ferrovia pesada é lacuna no escoamento para Lisboa. Barcaças são solução até à construção da terceira travessia do Tejo. **Jornal Público, Portugal**, 26 de Novembro de 2018. Disponível em <https://www.publico.pt/2018/11/26/local/noticia/terminal-contentores-barreiro-fica-coxo-nova-ponte-tejo-1852501>. Acesso em 12 de Dez. 2018.

- RITO, Francisco Alves. Nova alameda no Barreiro abre cidade à zona industrial e mostra maior obra de Vhils: Requalificação da antiga Rua da União, que vai ser inaugurada no domingo, assume-se como ponte de várias ligações, da histórica CUF ao urbanismo moderno, da cidade aos terrenos que lhe estavam vedados e da arte à vida das pessoas. **Jornal Público, Portugal**, 22 de Mar. de 2018. Disponível em <https://www.publico.pt/2018/03/22/local/noticia/nova-alameda-no-barreiro-abre-cidade-a-zona-industrial-e-mostra-maior-obra-de-vhils-1807495>. Acesso em 20 de Nov. 2018.

- SARAMAGO, João. Quimiparque vai receber terminal de contentores Preocupação em salvaguardar vista a partir da Avenida da Praia respeitada por projeto. **Jornal Correio da Manhã, Portugal**, 16 de Mar. De 2018. Disponível em <https://www.cmjornal.pt/portugal/detalhe/quimiparque-vai-receber-terminal-de-contentores>. Acesso em 31 de julho de 2018.

- SILVA, Nuno Miguel. Empresas do porto de Setúbal atacam terminal do Barreiro: As maiores empresas a operar no porto de Setúbal ameaçam uma forte oposição ao terminal do Barreiro se o projeto for do tipo multiusos. **Jornal Económico, Portugal**, 08 Março 2017. Disponível em <https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/empresas-do-porto-de-setubal-atacam-terminal-do-barreiro-130958>. Acesso em 11 de Ago. 2018.

- SOUSA, Figueira de. Plano Intermunicipal de Mobilidade e Transportes - Promover a mobilidade e os transportes na Margem Sul. Transportes em Revista, Portugal. Disponível em <http://www.transportesemrevista.com/Default.aspx?tabid=210&language=pt-PT&id=57087>. Acesso em 12 Dez. 2018.

- TEIXEIRA, Armando. **Revista Fundação. Associação Barreiro Patrimônio Memória E Futuro. Edição 5, Barreiro**, Junho 2017. Disponível em <https://associacaobarreiropratrimonio.wordpress.com>.
- TOMÁS, Carla. Programa Polis fora do prazo: Medida lançada por Sócrates para recuperação de cidades em falta: só 22 projectos concluídos até 2008. Veja o mapa no final do texto. **Jornal Expresso**, Portugal, de 27 de Fev. de 2009. Disponível em <https://expresso.pt/redeexpresso/programa-polis-fora-do-prazo=f499791>. Acesso em 01 de dez. de 2018.
- VILLALOBOS, Luís. Subida de passageiros não evita factura de oito milhões paga à Metro Sul do Tejo: Empresa transportou mais 3,6% de passageiros no ano passado, mas o valor das compensações pagas pelo Estado pouco mexeu devido à diferença entre a estimativa de viagens prevista no contrato e os dados reais. **Jornal Público, Portugal**, 4 de Jul. de 2018. Disponível em <https://www.publico.pt/2018/07/04/economia/noticia/subida-de-passageiros-nao-evita-factura-de-oito-milhoes-paga-a-mst-1836790>. Acesso em 15 de Jan. 2019.

WEBGRAFIA

- <http://www.baiadotejo.pt/pt>
- https://www.baiadotejo.pt/sites/default/files/newsletter/pdf/newsletter_n22.pdf
- <http://www.eugris.info/displayproject.asp?Projectid=4415>
- <https://www.flickr.com/photos/biblarde/albums/72157622167274800/with/14504046644>, acessado em 15/01/2019
- <https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/seixal-barreiro-e-almada-atraem-investidores-para-a-margem-sul-com-marca-lisbon-south-bay-329784>
- <https://www.josedemello.pt/historia-do-grupo/>
- <http://www.lisbonsouthbay.com/pt/>
- <http://www.lisbonsouthbay.com/wp-content/uploads/Lisbon-South-Bay-Presentation.pdf>
- <http://www.lisbonsouthbay.com/pt/barreiro-pt/>
- https://www.risco.org/projects/quimiparque_36
- <https://www.rostos.pt/inicio2.asp?cronica=9004632>
- <https://www.rostos.pt/inicio2.asp?cronica=14000690>
- <https://www.rostos.pt/inicio2.asp?cronica=41249>
- <https://www.rotterdammakersdistrict.com/>
- <https://theportandthecity.wordpress.com/2015/11/11/the-rotterdam-experience/>
- <https://theportandthecity.wordpress.com/tag/kop-van-zuid/>

- <https://www.vhils.com/>

DOCUMENTOS DE RESPONSABILIDADE DE ENTIDADES

- BÁIA, do Tejo. **Plano de Atividades e Orçamento 2018-2020.pdf**. Lisboa, 8 de Janeiro de 2018. Disponível em http://www.baiadotejo.pt/sites/default/files/about/institucional/plano_atividades_orcamento_2018-2020.pdf. Acesso em 03 de Abr. 2018.
- BÁIA, do Tejo. **Plano de Atividades e Orçamento 2017.pdf**. Lisboa, 22 de Fevereiro de 2017. Disponível em http://www.baiadotejo.pt/sites/default/files/about/institucional/plano_atividades_e_orcamento_2017_final.pdf. Acesso em 03 de Abr. 2018.
- BÁIA, do Tejo. **Plano de Atividades e Orçamento 2014.pdf**. Lisboa, 29 de Novembro de 2013. Disponível em https://www.baiadotejo.pt/sites/default/files/about/institucional/p.actividades_orcamento_2014_0.pdf. Acesso em 03 de Abr. 2018.
- CMB, Câmara Municipal do Barreiro. **Estratégia Municipal de Adaptação às Alterações Climáticas do Barreiro**. Barreiro, Portugal, 2016. Disponível em https://www.cm-barreiro.pt/cmbarreiro/uploads/writer_file/document/10297/00_EMAAC_Barreiro.pdf. Acesso em 21 de Fev. 2019.
- CMB, Câmara Municipal do Barreiro e CEDRU, Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano, Lda. **Estratégia de Desenvolvimento Barreiro 2030**. Barreiro, Portugal, 2016. Disponível em https://www.cm-barreiro.pt/cmbarreiro/uploads/writer_file/document/8554/BARREIRO2030-20160430_1_.pdf. Acesso em 09 de Ago. 2017.
- CMB, Câmara Municipal do Barreiro. **Plano e urbanização Quimiparque e Áreas Envolventes: Termo de Referência**. Barreiro, 2007. Disponível em https://www.cm-barreiro.pt/cmbarreiro/uploads/writer_file/document/6553/PUTERMOSDEREFERENCIA.pdf. Acesso em 18 de Set. de 2017.
- CMB, Câmara Municipal do Barreiro. **Plano de Urbanização Quimiparque e Áreas Envolventes: Exposição**. Barreiro. Disponível em https://www.cm-barreiro.pt/cmbarreiro/uploads/writer_file/document/6547/Expo_PU_net.pdf. Acesso em 18 de Set. de 2017.

- CMB, Câmara Municipal do Barreiro e Risco Projectistas e Consultores de Design, SA. **Relatório Proposta de Plano de Urbanização da Quimiparque e Áreas Envolventes: Versão B.** Disponível em https://www.cm-barreiro.pt/cmbarreiro/uploads/writer_file/document/6548/RelatoriodaPropostadePU12.pdf. Acesso em 03 de Set. de 2017.
- CMP, Câmara Municipal de Porto Alegre. **Portalegre na rota do desenvolvimento: Parcerias para a Regeneração Urbana.** Câmara Municipal de Portalegre (CM-P), Porto Alegre, Portugal 2014. Disponível em https://issuu.com/fundacaorobinson/docs/brochura_regeneracao_urbana. Acesso em 22 de Jan. 2019.
- IST-Instituto Superior Técnico de Lisboa. **Documento estratégico: Projecto do Arco Ribeirinho Sul.** Lisboa, 2009. Disponível em https://fenix.tecnico.ulisboa.pt/downloadFile/3779576224255/Relatorio%20resumido_Projecto%20Arco%20Ribeirin%20ho%20Sul_RCM.pdf. Acesso em 28 de Maio de 2018.
- MATEUS, Augusto e Associados. **Estratégia de Desenvolvimento Empresarial e Urbano do Barreiro: Diagnóstico de Partida.** Augusto Mateus & Associados, Lisboa, Setembro de 2007a. Disponível em https://www.cm-barreiro.pt/cmbarreiro/uploads/writer_file/document/6551/PUdiagnostico1.pdf. Acesso 09 de Set. de 2017.
- MATEUS, Augusto e Associados: **Estratégia de Desenvolvimento Empresarial e Urbano do Barreiro: Estratégia e Plano de Ação.** Augusto Mateus & Associados. Lisboa, Setembro de 2007b. Disponível em https://www.cm-barreiro.pt/cmbarreiro/uploads/writer_file/document/6556/PUestrategia1.pdf. Acesso em 09 de Set. de 2017.

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Metodologia.....	5
Figura 2 – Comparativo entre o planeamento tradicional e o planeamento estratégico. Fonte: GUELL (2013:59) e FALCOSKI <i>et al.</i> (2014:5). Adaptado.	20
Figura 3 – Principais características do Planeamento Estratégico. Baseado em: Planificacion Estratégica de Ciudades, GUELL (2013: 56). Adaptado.....	21
Figura 4 - –Metodologia Simplificada do Planeamento Estratégico. Baseado em: <i>Planificacion Estrategica de Ciudades</i> - GUELL (2013:65). Adaptado.	23
Figura 5 - Enquadramento geográfico e freguesias do município do Barreiro. Fonte: CAOP, elaboração de SOARES (2012).	48
Figura 6 e Figura 7 – Companhia União Fabril, Fotografia sem data. Fonte: Conjunto de fotografias sobre edifícios e atividades industriais, da autoria do Estúdio Horácio Novasi (1930- 1980), da Biblioteca de Arte Fundação Calouste Gulbenkian.	49
Figura 8 - Cronologia PUQAE. Fonte: Elaboração própria.	53
Figura 9 - Vista aérea da Quimigal nos anos de 1980. Fonte: Noticiário Nacional da Rádio e Televisão de Portugal. RTP arquivos, Portugal, 13 de Nov. de 1980. Disponível em https://arquivos.rtp.pt/conteudos/complexo-industrial-da-quimigal/ , acesso em 15 de Jan. de 2019.	54
Figura 10 - Vista aérea da Quimigal nos anos de 1980. Fonte: Noticiário Nacional da Rádio e Televisão e Portugal. RTP arquivos, Portugal, 13 de Nov. de 1980. Disponível em https://arquivos.rtp.pt/conteudos/complexo-industrial-da-quimigal/ , acesso em 15 de Jan. de 2019.	55
Figura 11 - Evolução Histórica da Quimiparque. Fonte: MATEUS (2007a). Adaptado.	56
Figura 12 - Parque Empresarial Baía do Tejo. Fonte: Estratégia de Desenvolvimento Barreiro 2030 – Referencial Estratégico e Modelo de Desenvolvimento Territorial, de Abril de 2016.	57

Figura 13 - Vista aérea da Quimiparque. Fonte: Jornal Correio da Manhã. Disponível em: https://www.cmjornal.pt/portugal/detalhe/quimiparque-vai-receber-terminal-de-contentores , acesso em 31 de jul. de 2018.....	58
Figura 14 e Figura 15 - Vistas interna do Parque Industrial. Foto Própria	58
Figura 16 e Figura 17 - Enquadramento antes e depois do TCB, vista do Passeio Augusta Cabrita. Estudo de impacto ambiental publicado em Out. de 2018. Fonte: Rádio de Notícias disponibilizado em https://www.tsf.pt/sociedade/interior/antes-e-depois-veja-o-que-muda-no-barreiro-e-lisboa-com-novo-terminal-de-contentores-10107337.html , acesso em 15 de Jan. de 2019.....	63
Figura 18 e 19 – Imagem aérea para enquadramento antes e depois do TCB. Estudo de impacto ambiental publicado em Out. de 2018. Fonte: Rádio de Notícias disponibilizado em https://www.tsf.pt/sociedade/interior/antes-e-depois-veja-o-que-muda-no-barreiro-e-lisboa-com-novo-terminal-de-contentores-10107337.html , acesso em 15 de Jan. 2019.....	64
Figura 20 - Sobreposição da área da Quimiparque e o acréscimo de área envolvente para o PUQAE. Fonte: Imagem Google Earth e Planta Síntese do Plano de Urbanização. Adaptado.	65
Figura 21 -Planimetria do PUQAE. Fonte: Proposta de Plano de Urbanização do Território da Quimiparque e áreas envolventes, versão B, Julho de 2010, elaborada pela Risco Projectistas e Consultores De Design, S.A. Adaptado.	67
Figura 22 - Diagrama estrutura ecológica. Fonte: PUQAE, Risco Projectistas e Consultores De Design, S.A.....	71
Figura 23 - Perspectiva PUQAE. Fonte: https://www.risco.org/projects/quimiparque_36 Acesso em 02 de Dez. de 2018.....	73
Figura 24 - Foto maquete PUQAE, visada da TTT sobre o Tejo e inserção no projeto. Fonte: Própria.....	73
Figura 25 - Unidades de execução. Fonte: PUQAE. Adaptado.	78
Figura 26 - Municípios integrantes do ARS. Fonte: FERNANDES, 2014.....	85

Figura 27 - Planta de enquadramento dos três complexos industriais, <i>brownfields</i> envolvidos. Fonte: Resolução do Conselho de Ministros 137/2008, de 12 de setembro, Diário da República n.º 177, Série I, 12 de Setembro de 2008. Adaptado.	86
Figura 28 - Síntese da área de intervenção ARS. Fonte: http://www.parqueexpo.pt <i>apud</i> BRANDÃO (2012).	87
Figura 29 – Mapa modelo de desenvolvimento territorial Barreiro 2030. Fonte: Estratégia de Desenvolvimento Barreiro 2030. Barreiro.	106
Figura 30 – Demolições de muro das Ruas União e Rua da CUF. Fonte: Revista Fundação junho 2017.	120
Figura 31 -Rua da União com Rua da CUF, novo mural de arte urbana do Vhills. Fonte: http://vhills.com/map/barreiro-portugal/ acesso em 07 de Fev.de 2019.	121

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Objetivos gerais.	4
Quadro 2 – Objetivos específicos.	4
Quadro 3- Novo Contexto do Planejamento Urbano	14
Quadro 4 - Principais características do Planejamento Estratégico frente o Planejamento Tradicional.....	19
Quadro 5 - Principais características do Planejamento Estratégico.....	20
Quadro 6 - Princípios do planejamento estratégico.....	22
Quadro 7- Comparativo entre Revitalização Urbana e Regeneração Urbana. Fonte: ROBERTS <i>et al.</i> (2000) <i>apud</i> MENDES (2013:39). Adaptado.	33
Quadro 8 - Principais características da RU	37
Quadro 9 - Fatores de declínio do Barreiro nas últimas décadas	50
Quadro 10 - Diretrizes estratégicas para elaboração do PUQAE – Projetos estruturantes	60
Quadro 11 - Os principais objetivos projetuais do PUQAE.....	66
Quadro 12 – As centralidades do PUQAE	66
Quadro 13 – Objetivos do PUQAE	74
Quadro 14 – Incertezas e dúvidas acerca do PUQAE.	79
Quadro 15 – Principais Linhas estratégicas Orientadoras do PARS	88
Quadro 16– Eixos de Intervenção do PARS	89
Quadro 17 – Linhas Orientadoras do PARS e interações com as principais estratégias superiores	91
Quadro 18 – Tendências internas estruturantes.....	100
Quadro 19 – Tendências contextuais do Barreiro até 2030.....	100
Quadro 20 – Grandes Projetos Impactantes no Barreiro	101

Quadro 21 - Cenários para o Barreiro 2030	102
Quadro 22 - Principais dificuldades para elaboração e operacionalização do PUQAE:	139
Quadro 23- Novo Contexto do Planejamento Urbano	162
Quadro 24 - Principais características do Planejamento Estratégico frente o Planejamento Tradicional.....	163
Quadro 25 - Principais características do Planejamento Estratégico.....	164
Quadro 26 – Resumo das etapas do planejamento estratégico	166

ANEXOS

Anexo I

Quadro 23- Novo Contexto do Planejamento Urbano

<ul style="list-style-type: none">▪ A descentralização administrativa das competências urbanísticas – transferência das atribuições dos governos centrais para governos locais e regionais. O governo local tem maior capacidade de dar resposta aos desafios urbanos, conhecer a realidade urbana, criar consensos entre os diversos <i>stakeholders</i> e seus interesses específicos;
<ul style="list-style-type: none">▪ Introdução dos diversos <i>stakeholders</i> (agentes econômicos e da sociedade civil) nos processos de decisões urbanísticas – com a crise da coesão social os movimentos sociais ganham visibilidade. A cidade e seus agentes devem atuar e se articular em ação coletiva a fim de responder às questões urbanas (suas formas e objetivos). As decisões passam a ter elevado grau de complexidade (cultural, social, técnica, política e ambiental).
<ul style="list-style-type: none">▪ Competitividade das cidades cada vez mais determinante como fator de desenvolvimento urbano - a necessidade de inserção nos fluxos dos capitais globais e maximização da acumulação do capital.
<ul style="list-style-type: none">▪ Incorporação de inovações tecnológicas como sistema de informação geográfica (SIG) e automatização de procedimentos administrativos - proporcionaram facilidade e agilidade nas tomadas de decisões. Pode-se reagir mais rápido e antecipadamente às questões urbanas.
<ul style="list-style-type: none">▪ Maior exigência de transparência da atuação da administração pública decorrente da crise da coesão social - as novas formas de gestão e de contratualização devem assegurar agilidade e transparência. Deve-se responder a critérios de eficiência econômica e eficácia social e não apenas de controle político ou burocrático.
<ul style="list-style-type: none">▪ Fixação da abordagem sistêmica da cidade - o espaço é entendido como um sistema urbano,
<ul style="list-style-type: none">▪ A sustentabilidade e a preocupação ambiental - introduzidos a partir da década de 90, passam a pressionar para que o desenvolvimento econômico não coloque em perigo ou comprometa as necessidades das gerações futuras. Alguns dos debates acerca do tema são; a dialética entre cidade compacta e cidade difusa, a conservação dos espaços agrícolas, a reabilitação dos espaços devolutos, a mobilidade sustentável, diminuição da emissão de CO2 e redução da produção de resíduos.

Anexo II

Quadro 24 - Principais características do Planejamento Estratégico frente o Planejamento Tradicional.

<ul style="list-style-type: none">▪ O predomínio do processo – o planejamento tradicional considerava o plano como um produto fim, utilizado para a gestão técnica do território. O planejamento estratégico considera o processo mais que o produto final, orientado para a ação. É o caminho sistemático para gerir a evolução da cidade, através de constantes revisões dos seus documentos, garantindo o eficaz desenvolvimento urbano, entendido como um processo de aprendizagem contínua e dinâmica.
<ul style="list-style-type: none">▪ Enfoque integrado e coordenado – o planejamento setorial impede uma visão global sobre a problemática do território. O PEM tem bases na formulação de um modelo coeso e integrado para o desenvolvimento da cidade, permitindo uma maior coordenação e transversalidade dos planos e dos diversos níveis territoriais administrativos. É um plano integral com objetivos territoriais, mais relacionado para um sistema de governança territorial.
<ul style="list-style-type: none">▪ Enfoque em propostas indicativas – não é normativo e tecnocrático. Sua trajetória é flexível, sujeita a revisões de acordo com as circunstâncias endógenas e exógenas que afetam a concretização dos seus objetivos. Assume a evolução dos territórios como descontínua e sujeita a ciclos. A transformação do sistema territorial baseia-se no conhecimento da realidade de forma participativa e não mais impositiva sobre a realidade. A política do PEM não tem ação coercitiva e força legal, não é uma norma ou programa, e sim indicativa para criação de instrumentos para transformação do sistema urbano. Prioriza projetos, mas não o localiza necessariamente no tempo e espaço. É um plano de compromissos, de ação flexível, já o planejamento tradicional é um plano para regular a ação.
<ul style="list-style-type: none">▪ Orientado para a demanda urbana – não mais orientada para a oferta urbana, ou seja, para a oferta de solo, infraestrutura, equipamentos ou serviços, mas para cidadãos, empresas, visitantes, indústrias e etc. O PEM foca atenção na satisfação e necessidades dos diversos segmentos da demanda urbana, que é heterogênea e fragmentada. O espaço possui uma multiplicidade de identidades sociais e o desafio está na criação e gestão dos espaços de partilha. A metodologia utilizada para formação da visão estratégica distancia da simples recolha de opinião e identifica as convergências e divergências. Ele prioriza os objetivos e os modos de gerir, implementar e difundir suas políticas.
<ul style="list-style-type: none">▪ Orientada a superar os limites administrativos – não mais sujeita a limites administrativos e considera escalas supralocais. As dinâmicas territoriais podem transcender fronteiras e capacidades administrativas, e se manifestam em outras dimensões que não estão relacionadas apenas com a organização política e administrativa da cidade. Deve abordar um conceito flexível e multisetorial que ajuda a analisar o fenómeno e as dinâmicas territoriais o em toda a sua dimensão, sem interferir na autonomia municipal.
<ul style="list-style-type: none">▪ Enfoque no Processo Participativo – a complexidade dos interesses e atores envolvidos requer uma abordagem mais colaborativa e mais focada. A participação confere a legitimidade do processo desde a sua elaboração, à implementação, execução e monitorização. Amplia e fortalece a coesão social, garantidora da eficácia e eficiência do plano.

Anexo III

Quadro 25 - Principais características do Planejamento Estratégico

<ul style="list-style-type: none">▪ Visão integral e intersetorial do território - possui visão abrangente do território de forma interdisciplinar, minimizando as contradições e falhas operativas de planos mais setoriais. Promove a coordenação entre diferentes níveis da administração, integrando suas diferentes visões sobre o território, considerando os valores e missões das diferentes instituições. Seu enfoque é multidisciplinar e multisetorial para compreender as diversas realidade urbanas. O desenvolvimento urbanístico deve atuar nas dimensões físico-espacial, econômica, social, jurídica e política integradas adequadamente (GUELL, 2013). É complementar aos instrumentos de ordenamento territorial e ao planejamento urbano tradicional.
<ul style="list-style-type: none">▪ Visão de longo prazo - é um instrumento de planejamento ativo e contínuo, concebendo um conjunto de intenções a se implementar ao longo do tempo, e, portanto deve ser flexível e adaptável. Faz constantes avaliações ao longo das alterações em curso e seu <i>feedback</i> retroalimenta o plano. De acordo com GUELL (2013), deve ter caráter plurilegislativo, pois custa tempo e dinheiro modificar o curso de uma cidade. O PEM deve se desenvolver ao longo de várias legislaturas, independente de ritmos políticos ou administrativos.
<ul style="list-style-type: none">▪ Conjunção de equidade, competitividade e sustentabilidade - apoia-se nos pontos fortes e atenua os pontos fracos. Deve conciliar os objetivos sociais, econômicos e espaciais, equilibrando estes princípios, e não se atém apenas à competitividade. Deve ser um processo para identificar e melhorar as vantagens competitivas e gerir mudanças através de um bom exercício de governabilidade. Para ASCHER (2010) a sustentabilidade da gestão estratégica pode ser obtida pela variedade das ações propostas, flexibilidade e capacidade de reação, assegurando a eficiência dos sistemas urbanos e limitando os desperdícios de recursos.
<ul style="list-style-type: none">▪ Consideração com o entorno – introduz o conceito de território como espaço capaz de produzir bens e serviços, vulnerável aos contextos exógenos, seja geopolítico ou sócio-econômico. Analisa os fatores e recursos endógenos e relaciona-os com o território. Consideradas as suas vantagens competitivas, relaciona-as com suas dinâmicas externas possíveis de afetar o seu sistema urbano para garantir a atratividade.
<ul style="list-style-type: none">▪ Visão compartilhada - não tem apenas caráter tecnocrático, e considera mais importante o processo democrático. De acordo com CHAMUSCA <i>et al.</i> (2009), deve criar um quadro conceitual de referência associado à construção da visão de futuro compartilhada para atingir os objetivos estratégicos da comunidade, incentivando a participação e o debate, e criando consensos em torno de questões-chave para o território.
<ul style="list-style-type: none">▪ Visão sistêmica e prospectiva - não considera apenas a dimensão física do território, e sim a complexidade do sistema de cidades. Esta nova dinâmica estabelece novas relações entre cidades que podem ser de rivalidade ou de colaboração (GUELL, 2013). Tem ênfase na prospectiva para abordar a complexidade e as incertezas do futuro no contexto político, técnico e social de forma proativa. Emprega instrumentos de cenarização do futuro, frente as previsões de natureza qualitativa para fundamentar as estratégias de desenvolvimento urbano (tendências, ameaças, oportunidades e atores).
<ul style="list-style-type: none">▪ Flexibilidade nas decisões – não cumpre requisitos legais e não acompanha os processos políticos. Adapta-se as especificidades de cada situação. Deve gerir as mudanças de forma proativa para lidar com a complexidade das transformações e a evolução contínua dos contextos internos e externos. O planejamento estratégico pode ser a ponte que liga os requerimentos legais e rígidos do plano urbanístico com a flexibilidade das decisões políticas (GUELL, 2013).
<ul style="list-style-type: none">▪ Concentração em temas críticos ou fatores-chave– concentra-se em temas críticos, oportunidades e problemas que afrontam a comunidade. Pode distinguir as decisões importantes daquelas de impacto mais circunstancial (GUELL 2013). Se atém aos projetos e ao desenvolvimento desejado priorizando ações e medidas indutoras de mudança, com cariz prático, clarificando o que fazer e como fazer (CHAMUSCA <i>et al.</i>, 2009). O resultado deste processo traduz-se numa hierarquização entre as várias opções do plano para sua operacionalização (FONSECA, 2006).
<ul style="list-style-type: none">▪ Orientado para a ação – cria mecanismos que garantam a eficácia e assegurem a viabilidade das suas propostas. Deve identificar os recursos para sua realização através da cooperação e colaboração de todos os atores envolvidos para garantir a operacionalização. Para PERESTELO (1999) esta ação contínua envolve atores passivos e ativos nele implicados. Este atores e intervenientes do processo são vitais para a

<p>exequibilidade, garantidor de consenso, coesão, legitimando e promovendo desde sua elaboração, implementação até avaliação e monitorização.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Visão Participativa e colaborativa - para GUELL (2013), promove o fomento e coordenação da participação de todos os agentes socioeconômicos envolvidos com o território, ao contrário do planejamento urbano clássico que envolve apenas os agentes do governo e agentes privados interessados no plano. Seu êxito requer diálogo, concertação para dar transparência ao processo. É capaz de potencializar a governança e o desenvolvimento de associações e cooperações entre o setor público-privado. Sua natureza é participativa e de transparência informativa. Ressalta-se para a participação focada, objetiva e não excessivamente alargada a fim de não conduzir a objetivos vagos ou a dispersão dos objetivos principais (GUELL, 2013; FONSECA, 2006). A correta metodologia participativa distancia da simples “recolha de opinião” estabelece uma relação de forças equilibradas entre os atores e distribuição de poder (PERESTELO, 1999)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Modernização da administração – conforme GUELL (2013) essa abordagem exige uma nova cultura da administração, tanto política quanto técnica, com alto grau de motivação e qualificação. Requer inovação institucional e uma regulamentação jurídico-administrativa para atingir aos objetivos. Coordena sem burocratizar.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desenvolvimento da oferta urbana competitiva – visa não só melhor posicionamento no âmbito econômico e alcance de melhores vantagens competitivas, mas também desenvolvimento socioambiental. Apoia-se nos pontos fortes e mitiga os pontos fracos. Implica esforços para conscientização dos desafios que o território apresenta e define as estratégias a partir da análise de oportunidades, ameaças, forças e fraquezas da oferta territorial para cada fator-chave para a competitividade (E: Análise de SWOT). Elabora perspectivas de crescimento em função das potencialidades e das debilidades do território. Parafraseando FONSECA (2006), é um processo de investigação, decisão e ação para gerir oportunidades, eventualidades, mudanças e contingências a fim de contrariar fragilidades e estrangulamentos ao seu desenvolvimento na competição com outros mercados (nacionais ou internacionais). Busca encontrar vantagens competitivas e prevê as transformações que podem afetar o seu posicionamento nos rankings nacionais e/ou globais.

Anexo IV

Quadro 26 – Resumo das etapas do planejamento estratégico

1-	Início do Plano – Institui a liderança do processo, a estrutura organizativa/participativa com identificação dos principais agentes/ <i>stakeholders</i> socioeconômicos envolvidos com o território e evitando interesses econômicos especiais. A estrutura organizacional deve envolver a participação privada, pública, técnica e política e dos vários níveis e escalas da administração. Deve envolver diferentes grupos de forma desburocratizada e descentralizada. Estabelece o plano de comunicação para difusão dos objetivos do plano, orientado para informar, conscientizar, dinamizar e mobilizar, etapa fundamental para a coesão, legitimação e eficácia do plano.
2-	Caracterização dos modelos de desenvolvimento – estes modelos descrevem os padrões de desenvolvimento físico, econômico e social da cidade em seu contexto atual, e estabelece o marco de referência para elaboração das etapas subsequentes de diagnóstico (análise interna e externa). Caracteriza os fatores funcionais (qual a função do território?), os fatores locais (geografia, recursos naturais, conexões, delimitações, etc.) e os fatores relacionados a população (quem habita? Qual o seu caráter e conceito social e político?). Faz-se a determinação dos requisitos de competitividade e habitabilidade para o território delimitado da qual se pretende desenvolver.
3-	Diagnóstico: Do cruzamento da análise externa e interna se estabelece um marco referencial que determinará o posicionamento da cidade e os seus caminhos futuros apontando os fatores-chave para o êxito.
	<p>a. Análise Externa – Relaciona as oportunidades e ameaças derivadas de acontecimentos externos que podem afetar o sistema territorial e que estão fora de controle da gestão do território. É complexa, heterogênea e de difícil equalização. Propõe-se a utilização de matrizes (ex: SWOT) e criação de cenários com tendências para o futuro de acordo com as exigências da demanda e atuação dos competidores. Será utilizada para contextualizar os modelos de desenvolvimento do território. Esta tarefa demanda três sub-análises: entorno, demanda e competidores.</p>
	<p>i. Análise do entorno - prevê e descreve as macrotendências exógenas que podem afetar o desenvolvimento sócio-econômico, e as valida de acordo com a probabilidade de ocorrência. Seu resultado será utilizado na construção dos cenários mais significativos e na determinação de implicações que podem afetar os sistemas sociais, econômicos e físicos do território.</p>
	<p>ii. Análise da demanda - analisa através do enfoque sistêmico, os requisitos para satisfação das empresas, instituições, residentes, turistas e investidores, ou ainda, sociedade civil, turistas, agentes sociais e agentes econômicos. Essa demanda é complexa e muitas vezes apresenta desejos contraditórios.</p>
	<p>iii. Análise dos competidores - identifica o sistema de cidades, suas relações e interdependências para determinar a hierarquia urbana do sistema. Faz avaliação das vantagens comparativas e competitivas, das oportunidades e ameaças, e ainda, concluirá identificando os desafios futuros que afetarão o sistema territorial.</p>
	<p>b. Análise Interna - Feita em paralelo com a análise externa. Tem o propósito de identificar os pontos forte e fracos em cada um dos componentes da oferta do sistema funcional urbano, tomando como referência os requerimentos de competitividade e habitabilidade. Diagnostica os principais elementos da oferta urbana; os recursos humanos, as atividades produtivas, as comunicações, a qualidade de vida e o apoio público. Sua principal característica é outorgar fiabilidade a todo o resto do processo de planejamento, o que requer maior esforço e dedicação da equipe. Segundo CHAMUSCA <i>et al.</i> (2009) esta análise interna deve considerar as complexidades históricas, culturais e sociais onde a prospectiva irá se fundamentar.</p>
4-	Formulação da visão estratégica – Corresponde ao modelo de futuro desejado pela comunidade urbana. É a construção da visão de futuro onde se estabelece a direção e o sentido do processo de desenvolvimento territorial (físico, econômico e social) reconhecido por todos. Os desajustes entre a visão desejada e a realidade

	<p>existente permitem identificar os temas que são críticos para seu desenvolvimento. O primeiro passo para a formulação de estratégias é a geração de cenários futuros (ex: método DELPHI) de acordo com os fatores exógenos. Desenhado cada cenário o próximo passo é desenvolver estratégias para cada um dos cenários, que servirá para formulação posterior de uma única visão estratégica.</p>
<p>5-</p>	<p>Desenvolvimento das estratégias – Serve para alcançar a visão estratégica apoiando-se nas diretrizes assinaladas pelos temas críticos. É definido o que é necessário para se alcançar o futuro desejado, através do desenho das ações estratégias, e ou desenvolvimento de programas de atuação e do plano de ação. O plano de ação ordena e hierarquiza os programas de atuação. Utiliza-se de técnicas participativas para facilitar consenso e viabilizar a coesão. Estrutura e hierarquiza todas as estratégias de curto a longo prazo. Ações de curto prazo são destacadas para o sucesso do plano, mantendo vivo, contínuo e sujeito a revisões. A falta de resultados a curto e médio prazo podem comprometer o sucesso do plano.</p>
<p>6-</p>	<p>Implementação – É a difusão do plano, sua implantação e posteriores revisões em tempos constantes. O grau de êxito da implantação do plano reside em três fatores; -1) importância dos projetos urbanos propostos; -2) número de projetos; -e 3) participação coletiva dos diversos agentes do território. O seu sucesso depende em grande parte da mobilização dos agentes envolvidos e no nível de consenso alcançado, pois é difícil assegurar compromissos privados e/ou públicos sobre investimentos a longo prazo. Segundo GUELL (2013), além da importância da participação colaborativa, perseguir políticas consistentes e focadas durante todo o processo é fundamental para a operacionalização do plano.</p>